Das Prinzip der Solidarhaftung im System der gesetzlichen Unfallversicherung

Eine Untersuchung zu Art. 3 Unfallversicherung-Neuregelungsgesetz

WOLFGANG KÜPPER · FAHRENBERG

1968

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546621_0007

Das Prinzip der Solidarhaftung im System der gesetzlichen Unfallversicherung

- Eine Untersuchung zu Art. 3 Unfallversicherung-Neuregelungsgesetz -

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Ruhruniversität Bochum

vorgelegt von

Assessor Wolfgang Küpper-Fahrenberg

1968

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Dekan: Prof. Dr. Fritz Fabricius
Erstberichterstatter: Prof. Dr. Wilhelm Wertenbruch
Zweitberichterstatter: Prof. Dr. Fritz Fabricius

Tag der mündlichen Prüfung: 11. Juli 1968

Meinen Eltern

Inhaltsverzeichnis

Seite

Inhaltsverzeichnis
Literaturverzeichnis
Abkürzungsverzeichnis

Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung 1

1. A B S C H N I T T

Das Prinzip der Solidarhaftung in der gesetzlichen Unfallversicherung 6

I. Geschichtliche Entwicklung des Unfallversicherungsrechts 6

1. Zustand vor Erlaß des Reichshaftpflichtgesetzes 6
2. Das Reichshaftpflichtgesetz von 1871 7
3. Das Unfallversicherungsgesetz von 1884 8

II. Rechtsnatur der Unfallversicherung 10

1. Rechtsnatur der Sozialversicherung 13
   a) Abgrenzung zur Privatversicherung 13
   b) Abgrenzung zu Versorgung und Fürsorge 17
      aa) Begriff der Versorgung 17
      bb) Begriff der Fürsorge 18
      cc) Einordnung der Sozialversicherung 19
   c) Ergebnis zu 1. 20
2. Die Unfallversicherung als besonderer Teil der Sozialversicherung 21
   a) Besonderheiten der Unfallversicherung 21
   b) Einordnung der Unfallversicherung 22

III. Grundlagen und Grundprinzipien der Unfallversicherung 26

1. Solidarische Gefahrgemeinschaft der Unternehmer 27
2. Sozialer Schutz der Arbeitnehmer 28

Seite

3. Genossenschaftliche Selbsthilfe 30

4. Verbindung von Unfallverhütung und Unfallversicherung 32

IV. Aufbau der Unfallversicherung 34

1. Organisation 35
   a) Gliederung der Sozialversicherung 35
   b) Fachliche Gliederung der Unfallversicherung 38
2. Selbstverwaltung der Versicherungsträger 42
   a) Begriff und rechtliche Bedeutung der Selbstverwaltung 42
   b) Inhalt und Umfang des Selbstverwaltungsrechts der Sozialversicherungsträger 44
3. Finanzierung der Unfallversicherung 47
   a) Alleinige Mittelaufbringung durch die Beteiligten 47
   b) Alleinige Beitragspflicht der Unternehmer 49

V. Einschränkung der Solidarhaftung durch Berücksichtigung der Unfallgefahr bei der Beitragsbemessung 51

1. Unfallgefährlichkeit und Lohnsumme als Grundlagen der Beitragsbemessung 52
2. Unfallgefährlichkeit als Haftungselement 53
   a) Objektive Unfallgefährlichkeit durch Bildung von Gefahrklassen 54
   b) Prämien und Vorbelastungsverfahren 54
3. Unfallgefährlichkeit und Solidarhaftung 55

VI. Gemeinlast als spezielle Form der Solidarhaftung 59

1. Formen der gemeinsamen Lasttragung 60
   a) Freiwillige Gemeinlast 60
   b) Angeordnete Gemeinlast 61
2. Anwendungsfälle 63
   a) Freiwillige Gemeinlast 63
   b) Angeordnete Gemeinlast 64

Seite

3. Gemeinlast in anderen Sozialversicherungszweigen 65
4. Bedeutung der Gemeinlastbildung 66

VII. Ergebnis des 1. Abschnitts

2. A B S C H N I T T 70

Die Einfügung des Art. 3 UVNG in das System der gesetzlichen Unfallversicherung 70

I. Art. 3 UVNG - eine in der gesetzlichen Unfallversicherung nicht vorgesehene Form der Gemeinlast 70

1. Verhältnis von Art. 3 UVNG zu den §§ 737, 738 RVO 70
a) Unterschiede 72
b) Gemeinsamkeiten 72
2. Anlaß und Bedeutung der Gemeinlastbildung 73
a) Wirtschaftliche Lage der Bergbau-Berufsgenossenschaft 73
b) Anlaß der Gemeinlastbildung 76
c) Allgemeine unfallversicherungsrechtliche Problematik 78

II. Einfluß der fachlichen Gliederung auf den Umfang der Solidarhaftung 82

1. Bedeutung der fachlichen Gliederung 83
2. Einführung der fachlichen Gliederung 86
a) Berücksichtigung der historischen Entwicklung 87
b) Genossenschaftsgedanke 88
c) Verbindung von Unfallhütung und Unfallversicherung 90
3. Beibehaltung der fachlichen Gliederung 92
4. Bindung der Unfallversicherung an ihre Organisationsform 94

Seite

a) Gesetzliche Möglichkeiten 95
b) Straffung der Organisation 97
5. Ergebnis zu II. 99

III. § 738 RVO - Grenze oder Ausdruck der Solidarhaftung 101

1. § 738 RVO (§ 715 RVO a.F.) - eine notwendige Folge der Entwicklung 102
2. Anwendungsbereich der Gemeinlastvorschriften 105
3. § 738 RVO - keine abschließende Regelung 109
4. Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts 110

IV. Art. 3 UVNG als Weiterentwicklung des Gedankens der genossenschaftlichen Selbsthilfe 114

1. Ausgangspunkt 114
2. Lösungsmöglichkeiten 117
3. Konkretisierung des allgemeinen Solidaritätsprinzips 119
a) Begriff der Solidarität 120
b) Begrenzung der Solidarhaftung 123
c) Solidarität der Gesamtwirtschaft 126
4. Ausprägung des Prinzips der genossenschaftlichen Selbsthilfe 130

V. Ergebnis des 2. Abschnittes 134

3. A B S C H N I T T

Das Gemeinlastverfahren nach Art. 3 § 2 UVNG 136

I. Lohnsumme als Bemessungsgrundlage 136

1. Lohnsumme als Korrelat zur Versicherungsleistung 137
2. Beitragsfaktor Lohnsumme als Verwaltungsnotwendigkeit 138

Seite

II. Vernachlässigung des Haftungsgedankens 140

1. Lohnsumme als alleinige Bemessungsgrundlage 141
2. Lohnsummenbegrenzung 142

III. Beschränkung der Gemeinlast 143

1. Umfangmäßige Beschränkung der Gemeinlast 144
2. Beschränkung der Gemeinlast auf die gewerblichen Berufsgenossenschaften und die See-Berufsgenossenschaft 145

IV. Ergebnis des 3. Abschnittes 148

SCHLUSSBETRACHTUNG UND ERGEBNIS DER UNTERSUCHUNG 149

Literaturverzeichnis

Die Schriften werden durchgehend mit a.a.O. zitiert. Soweit mehrere Schriften desselben Verfassers angegeben sind, ist die Zitierweise - Kurztitel - im Literaturverzeichnis angegeben.

Achinger, Hans	Soziale Sicherheit Stuttgart 1953
Achinger,Hans - Höffner, Joseph; Muthesius,Hans - Neundörfer, Ludwig	Neuordnung der sozialen Leistungen Köln 1955
Asanger, Raimund	Die rechtliche Bedeutung der Unfallverhütungsvorschriften in: Festschrift für Herbert Lauterbach "Grundfragen der sozialen Unfallversicherung", S. 297 ff Berlin 1961
Aye, Hans-Adolf	Das genossenschaftliche Prinzip in der gesetzlichen Krankenversicherung Schriftenreihe des Instituts für Versicherungswissenschaft an der Universität Köln Heft 4 "Sozial- und Privatversicherung", S. 169 ff Berlin und München 1950
Berckhoff	Sozialversicherung - Gefahrtarife, Statistik, Prämienverfahren in der Unfallversicherung- in: Der Arbeitgeber 1953, S. 1016
Bereiter-Hahn, Werner	Unfallversicherung Textausgabe des 3. Buches der RVO in der Fassung des UVNG mit Erläuterungen 2. Aufl., Berlin 1963
Blotekamp, Wilhelm	Die Bergbauabgabe ist verfassungswidrig in: Handelsblatt vom 15. 9. 1964
Bogs, Walter	Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform Sozialwissenschaftliche Abhandlungen, herausgegeben von der Hochschule für Arbeit, Politik und Wirtschaft Wilhelmshafen-Rüstersiel, Heft 3 zit.: Grundfragen, Berlin 1955

Bogs, Walter — Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit
Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages, Band II, Teil G
München 1960
zit.: Einwirkung

ders. — Aussprache zum Vortrag von Möller "Die Abgrenzung zwischen Sozial- und Privatversicherung"
Schriften der Hochschule für Arbeit, Politik und Wirtschaft Wilhelmshafen-Rüstersiel "Gegenwartsfragen sozialer Versicherung", S. 89
(Vorträge und Aussprachen auf der sozialwissenschaftlichen Tagung der Hochschule für Arbeit, Politik und Wirtschaft vom 5. bis 8. 7. 1950)
Heidelberg 1950
zit.: Aussprache zum Vortrag Möller

Brackmann, Kurt — Handbuch der Sozialversicherung
Band I und II, Stand 1965
Bad Godesberg

Carganico, Hans-Albrecht - Spieker, Karl-Max — Selbstverwaltung im Spannungsfeld zwischen Staat und Gesellschaft
in: Festschrift für Lauterbach, S. 45 ff

v. Chossy, August — Unfallverhütung als Aufgabe der Berufsgenossenschaften
in: Festschrift für Lauterbach, S. 253 ff

Dersch, Hermann — Fürsorgepflicht des Arbeitgebers und die Haftungsbegrenzung aus § 898 RVO
in: Festschrift für Sitzler "Sozialpolitik, Arbeits- und Sozialrecht", S. 203 ff
Stuttgart 1956
zit.: Fürsorgepflicht

Sozialstaatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit
in: Festschrift für Walter Bogs "Sozialreform und Sozialrecht", S. 59 ff, Berlin 1959
zit.: Sozialstaatlichkeit

Dersch, Hermann - Knoll, Ernst - Brockhoff, Hedin - Schieckel, Horst - Schroeter, Kurt	RVO - Gesamtkommentar Loseblattkommentar Drittes Buch, Stand 1967 Wiesbaden
Dörner, Siegfried	Rechtsangleichung und Lastenverteilung nach dem UVNG in: Bundesarbeitsblatt 1963, S. 366 ff
Eckert, Josef	Zur Neugestaltung der deutschen Sozialversicherung 2. Auflage, München 1947
Etmer, Friedrich	RVO Drittes Buch Unfallversicherung in der Fassung des UVNG Kommentar, Stand März 1965 München
Flume, Werner	Fragwürdige Umverteilungspläne in: Handelsblatt vom 1./2. 3. 1963
Forsthoff, Ernst	Lehrbuch des Verwaltungsrechts Band I, Allgemeiner Teil, 9. Auflage München und Berlin 1966
Gaßmann, Walter	Die Sozialversicherung als Mittel der Vorsorge und ihr Zusammenwirken mit der Individualversicherung in: "Individual- und Sozialversicherung als Mittel der Vorsorge" Vorträge und Aussprachebeiträge auf der Tagung der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und - gestaltung in Freudenstadt am 6. und 7. 6. 1956, S. 46 ff Bielefeld 1956
von Gneist	Geschichte und Gestalt der heutigen Kommunalverfassung und des Selfgovernment Band II, 2. Auflage, 1866/67
Gotzen, Otfried - Doetsch, Werner	Kommentar zur Unfallversicherung Darmstadt 1963

Gundlach, Gustav	Zum Begriff "Solidarismus" in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften neunter Band, S. 296 ff Göttingen 1959
Haase, Winfried - Koch, Hans-Henning	Die gesetzliche Unfallversicherung München 1963
Handbuch der Unfallversicherung	3. Auflage Leipzig 1909
Höcker, Lorenz	Die Rechtsnatur des Unfallversicherungsrechts in: Sozialer Fortschritt 1959, S. 227 ff
Höffner, Joseph	Soziale Sicherheit und Eigenverantwortung 2. Auflage, Paderborn 1956 zit.: Soziale Sicherheit
ders.	Wandel der sozialpolitischen Leitbilder in: Festschrift für Walter Bogs, S. 138 ff zit.: Wandel
Hoffmann, Kurt	Allgemeine Staatsverwaltung und Unfallversicherung in: Festschrift für Herbert Lauterbach, S. 35 ff
Huber, Ernst-Rudolf	Wirtschaftsverwaltungsrecht Band I, 2. Auflage, Tübingen 1953
Jantz, Kurt	Prinzipien der Gesetzgebung in der Unfallversicherung in: Festschrift für Herbert Lauterbach, S. 15 ff
Jochmus, Herrmann	Wesen, Aufbau und Aufgaben der gewerblichen Berufsgenossenschaften 2. Auflage, Berlin-Bielefeld-München 1953
Kaskel, Walter - Sitzler, Fritz	Grundriß des sozialen Versicherungsrechts Berlin 1912

Keyser, Theobald	Bergbau und Sozialpolitik in: Zechenkurier Nr. 23, 4. Jahrgang, S. 1 ff
Knoll, Ernst	Grundfragen und Grundlagen der Unfallversicherung Berlin 1930
Köttgen, Arnold	Der soziale Bundesstaat in: Festgabe für Muthesius "Neue Wege der Fürsorge", S. 19 ff Köln-Berlin-München-Bonn 1960
Krohn, Johannes	Die soziale Unfallversicherung im System des Rechts in: Festschrift für Herbert Lauterbach, S. 23 ff
Laband, Paul	Das Staatsrecht des deutschen Reiches Band III, 6. Auflage, Tübingen und Leipzig 1909
Lauterbach, Herbert	Gesetzliche Unfallversicherung Kommentar Band I (§§ 537-722), Band II (§§ 723-895) 3. Auflage, Stand 1965 Stuttgart 1963 zit.: Unfallversicherung
ders.	Die Sonderstellung der gesetzlichen Unfallversicherung im Rahmen der Sozialversicherung in: BG 1953, S. 125 ff zit.: Sonderstellung
Lohmar, Walter - Hustadt, Herbert	Die gesetzliche Unfallversicherung Essen, 1963
Manes, Alfred	Sozialversicherung 2. Auflage zit.: Sozialversicherung
ders.	Versicherungswesen I. Band, 5. Auflage, Leipzig 1932 zit.: Versicherungswesen
v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich	Das Bonner Grundgesetz Band I, 2. Auflage, Berlin und Frankfurt 1966

Maunz, Theodor - Dürig, Günter	Grundgesetz Kommentar, Band I., Art. 1 - 69 Stand März 1966, München und Berlin 1966
Michels	Die Bewährung der berufsgenossenschaftlichen Unfallverhütung in: BG 1944, S. 105 ff
Möller, Hans	Soziale und private Unfallversicherung - Vergleich und Wechselbeziehungen - in: BG 1964, S. 323 ff zit.: Unfallversicherung
ders.	Die Abgrenzung zwischen Sozial- und Privatversicherung in: "Gegenwartsfragen sozialer Versicherung", S. 74 ff zit.: Abgrenzung
Moesle-Rabeling	Kommentar zur Reichsversicherungsordnung von Mitgliedern des Reichsversicherungsamtes 3. Buch, Unfallversicherung 1. und 2. Auflage, Berlin 1913
Mosch	Das Beitragswesen der gewerblichen Berufsgenossenschaften Dissertation Langensalza 1935
von Münch, Ingo	Staatliche Wirtschaftshilfe und Solidiaritätsprinzip in: JZ 1960, S. 306 ff
Münke, Stephanie	Die soziale Sicherheit in Mitteldeutschland in: Festschrift für Walter Bogs, S. 215 f
Muthesius, Hans	Fürsorgeprinzip und Einkommenshilfe in: Festschrift für Walter Bogs, S. 247 ff
Oberwinster, Gustav	Paritätische Selbstverwaltung in der Sozialversicherung in: Festschrift für Johannes Krohn "Beiträge zur Sozialversicherung", S. 185 ff Berlin 1954

Ohlgardt, Rudolf — Die Teilung und Abwälzung finanzieller Lasten der Berufsgenossenschaften
in: Der Betrieb, 1964, S. 369 ff
zit.: Teilung und Abwälzung

ders. — Umlagebescheide zur Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft
in: Der Betriebsberater 1964, S. 1260
zit.: Umlagebescheide

Ostermayer, Adam — Probleme der deutschen Rentenversicherung
in: Festschrift für Johannes Krohn, S. 191 ff

Peters, Hans — Die Unfallversicherung als Selbstverwaltungseinrichtung
- Sonderbeilage zu Sozialer Fortschritt 1962, Heft 12 -
Berlin und München 1962

Peters, Horst — Die Geschichte der Sozialversicherung
Bad Godesberg 1951

Pflaum, Hans-Joachim — Die Bedeutung der Unfallverhütungsvorschriften in der gesetzlichen Unfallversicherung
Dissertation
Göttingen 1960

Podzun, Hanns — Die Berechnung und Einziehung der Unfallversicherungsbeiträge durch die Berufsgenossenschaften
in: BG 1957, S. 249 ff

Prange, Paul — Die gesetzliche Krankenversicherung in der Weimarer Republik
in: Festschrift für Johannes Krohn, S. 209 ff

Prechtel, Günther — Terminologische Fragen zur Sozialreform
in: ZSR 1955/56, S. 10 ff

Pültz, H. — Gesetzliche Unfallversicherung und Bundesversorgung
in: BG 1958, S. 143 ff

Reiff, Eduard	Die Lösung des ursächlichen Zusammenhanges zwischen Unfall und Tätigkeit in der Unfallversicherung der RVO Dissertation Münster 1960
Rengert, Joachim	Finanzierungsprobleme der Unfallversicherung in: Festschrift für Herbert Lauterbach, S. 95 ff
Richter, Lutz	Sozialversicherungsrecht Berlin 1931
Rode, Karlheinz	Gedanken zur Selbstverwaltung in der Sozialversicherung in: Betriebskrankenkasse 1967, S. 321 ff, 417 ff
Roesner, Hans-Joachim	Anmerkung zu BVerfGE 14, 221 ff in: NJW 1962, S. 1995
Rohrbeck, Walter	Der Begriff der Sozialversicherung und ihre Abgrenzung zur Versorgung und Fürsorge in: "Gegenwartsfragen sozialer Versicherung", S. 17 ff
Rohrbeck, Walter - Roehrbein, Erich - Meyrich, Carl	Zum Problem der Realisierbarkeit der Vorschläge der Rothenfelser Denkschrift über "Die Neuordnung der sozialen Leistungen" Berlin 1955
Rohwer-Kahlmann, Harry	Die Arbeiter-Rentenversicherung und ihre Selbstverwaltung - verfassungsmäßige Grundlage und Inhalt - in: ZSR 1960, S. 513 ff; 582 ff; 654 ff; 709 ff zit.: Arbeiter-Rentenversicherung
ders.	Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit in: NJW 1960, 1641 ff zit.: Einwirkung

Rosin, Heinrich — Recht der Arbeiterversicherung
Band I
Berlin 1893

Ruf, Thomas — Verlagerung der Sozialabgaben
in: Der Arbeitgeber 1960, S. 50 ff

Salzwedel, Jürgen — Staat und Selbstverwaltung in der gesetzlichen Rentenversicherung
Sonderdruck eines Vortrags in der ordentlichen Mitgliederversammlung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger am 29.11.1962

Schmidt — Die Unfallversicherung, ein Sonderfall der Sozialversicherung
Dissertation
Würzburg 1937

Schrader, Herrmann — Besonderheiten der Selbstverwaltung in der Unfallversicherung
in: Gegenwartsfragen sozialer Versicherung, S. 177 ff
zit.: Besonderheiten

ders. — Zur Idee der sozialen Unfallversicherung
in: Festschrift für Johannes Krohn, S. 259 ff
zit.: Soziale Unfallversicherung

ders. — Die gemeinsame rechtliche Wurzel der Privat- und Sozialversicherung
in: "Sozial- und Privatversicherung", S. 73 ff
zit.: Privat- und Sozialversicherung

ders. — zum Begriff "Unfallversicherung"
in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
zehnter Band, S. 456 ff
Göttingen 1959
zit.: Unfallversicherung

Schraft, Hans — Die deutsche soziale Unfallversicherung, Bewährung, Wandel und Aussicht
in: Festschrift für Johannes Krohn, S. 269 ff

Schulte-Holthausen, Theodor — Kommentar zur Reichsversicherungsordnung von Mitgliedern des Reichsversicherungsamtes 3. Buch, Unfallversicherung, 4. neubearbeitete Auflage Berlin 1929

Stahl — Die Rechtsnatur der Reichsunfallversicherung Berlin 1930 zit.: Rechtsnatur

ders. — Zusammenarbeit zwischen sozialer Unfallversicherung und privater Kranken- und Haftpflichtversicherung

in: "Sozial- und Privatversicherung" S. 143 ff zit.: Zusammenarbeit

von Stein, Lorenz — Verwaltungslehre Band I, 2. Auflage, 1869

Stier-Somlo, Fritz — Deutsche Sozialgesetzgebung Jena 1906

Tschoeke, Arwed — Grundfragen der Sozialversicherung Dissertation Köln 1937

Umrath — Der Finanzausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung in: "Gegenwartsfragen sozialer Versicherung", S. 128 ff

Volkmann, Paul — Die Zentralstelle für Unfallverhütung des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften - Entwicklung, Aufgaben und ihre Problematik - in: Festschrift für Herbert Lauterbach, S. 271 ff zit.: Unfallverhütung

ders. — Die berufsgenossenschaftliche Unfallverhütung als gesetzliche Aufgabe in: Festschrift für Kurt Hoffmann "Beiträge zur Sozialversicherung", S. 37 ff Berlin 1964 zit.: berufsgenossenschaftliche Unfallverhütung

Vollmar, Karl	Eigenunfallversicherung des öffentlichen Dienstes Systematische Darstellung Berlin 1965
Wannagat, Georg	Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts I. Band Tübingen 1965 zit.: Sozialversicherungsrecht
ders.	Die unfallversicherungsrechtliche Gefährdungshaftung im allgemeinen Haftungssystem in: NJW 60, S. 1597 ff zit.: Gefährdungshaftung
Watermann, Friedrich	Die Entlastung der Bergbau-Berufsgenossenschaft in: Der Kompass 1965, S. 126 ff
Weddigen, Walter	zum Begriff "Sozialversicherung" in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften neunter Band, S. 594 ff Göttingen 1959
Weisser, Gerhard	Methoden der sozialen Sicherheit in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, S. 408 ff Göttingen 1959
Wertenbruch, Wilhelm	"Die rechtliche Einordnung wirtschaftlicher Verbände in den Staat" in: Gedächtnisschrift Hans Peters Berlin-Heidelberg-New York 1967
Wicke	Das Gefahrtarifwesen und die Beitragserhebungen bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften in: BG 1953, S. 135 ff zit.: Gefahrtarifwesen
ders.	Die finanziellen Grundlagen der gewerblichen Berufsgenossenschaften in: BG 1955, S. 341 ff; 380 ff zit.: finanzielle Grundlagen

Wickenhagen, Ernst — Der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften in Vergangenheit und Gegenwart in: Festschrift für Herbert Lauterbach, S. 61 ff

Wolff, Hans-Julius — Verwaltungsrecht
Band II, München und Berlin 1962
Band III, München und Berlin 1966

Abkürzungsverzeichnis

AN	Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes Berlin
Arbeitgeber	Der Arbeitgeber Düsseldorf
BArbBl	Bundesarbeitsblatt Stuttgart und Köln
Betrieb	Der Betrieb Düsseldorf
Betriebsberater	Der Betriebsberater Heidelberg
Betriebskrankenkasse	Die Betriebskrankenkasse Essen
BG	Die Berufsgenossenschaft Berlin, Bielefeld, München
BGBl	Bundesgesetzblatt
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT	Bundestag
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
FRG	Fremdrentengesetz in der Fassung vom 25. 2. 1960 (BGBl. I S. 93)
GBl	Gesetzblatt für die Deutsche Demokratische Republik
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (BGBl.S.1 ff)
GUVG	Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz vom 30. 6. 1900 (RGBl. S. 347)

KGG	Kindergeldgesetz vom 13. 11. 1954 (BGBl. I S. 333)
Kompass	Der Kompass Bochum
LSG	Landessozialgericht
LVerf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Juni 1950
MUV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunionsvertrag) vom 18. 4. 1951 (BGBl. 1952 II S. 447, geändert BGBl. 1960 II S. 1573) - Übersetzung -
NJW	Neue Juristische Wochenschrift München und Berlin
RGBl	Reichsgesetzblatt
RHG	Reichshaftpflichtgesetz vom 7. 6. 1871 (RGBl. S. 207)
RVO	Reichsversicherungsordnung
RVO a.F.	Reichsversicherungsordnung vor Inkrafttreten des UVNG
RVO n.F.	Reichsversicherungsordnung nach Inkrafttreten des UVNG
SaBl.	Sammelblatt für Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder
Sozialer Fortschritt	Sozialer Fortschritt Köln-Deuz
Sten.Ber.des RT	Stenografische Berichte des Reichstags
UVNG	Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz vom 30. 4. 1963 (BGBl. I S. 241 ff)
WiGBl	Gesetzblatt des vereinigten Wirtschaftsgebiets

WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 (RGBl. S. 1383)
Zechenkurier	Zechenkurier Essen
ZfS	Zentralblatt für Sozialversicherung und Versorgung Düsseldorf
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform Wiesbaden

Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung

Durch Art. 1 des Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetzes vom 30. 5. 1963[1] hat der Gesetzgeber eine Neuordnung der gesetzlichen Unfallversicherung vorgenommen. Dabei stand sozialpolitisch im Vordergrund, diesen Bereich der sozialen Sicherheit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen der Gegenwart anzupassen. Zugleich sollten die zum Teil unübersichtlichen Vorschriften des dritten Buches der Reichsversicherungsordnung gestrafft und neu geordnet werden.

Daneben ordnete der Gesetzgeber in Art. 3 UVNG die Verteilung der Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft aus Versicherungsfällen vor dem 1. 1. 1953 auf die gewerblichen Berufsgenossenschaften und die See-Berufsgenossenschaft an[2].

---

1) BGBl. I. S. 241 ff

2) Durch Art. 2 § 4 des Gesetzes zur Verwirklichung der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, II. Teil - Finanzänderungsgesetz vom 21. 12. 1967 - (BGBl. I. S. 1259) hat Art. 3 UVNG eine neue Fassung erhalten. An die Stelle der Übernahme der Bergbaualtlast durch die gewerblichen Berufsgenossenschaften und die See-Berufsgenossenschaft tritt ein erweitertes Ausgleichsverfahren, welches alle Berufsgenossenschaften erfaßt.
Der Lastenausgleich ist nicht mehr auf die Bergbau-Berufsgenossenschaft beschränkt, sondern für alle notleidenden Berufsgenossenschaften vorgesehen. Gemäß Art. 3 § 1 UVNG gilt nunmehr eine Berufsgenossenschaft als ausgleichsberechtigt, wenn ihre Renten- bzw. Entschädigungslast das viereinhalbfache bzw. fünffache der durchschnittlichen Renten- bzw. Entschädigungslast der Berufsgenossenschaft übersteigt.

Die vorliegende Arbeit nimmt die ursprüngliche Fassung des Art. 3 UVNG, die auch Gegenstand einer bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung ist, als Ansatz zur Untersuchung des Prinzips der Solidarhaftung in der gesetzlichen Unfallversicherung. Soweit daher auf Art. 3 UVNG Bezug genommen wird, ist die Fassung vor Inkrafttreten des Finanzänderungsgesetzes vom 19.12.1967 zu Grunde zu legen.

Damit legt Art. 3 UVNG für einen bestimmten Teil der Versicherungsträger eine in diesem Ausmaß in der gesetzlichen Unfallversicherung bisher noch nicht praktizierte Form der Solidarhaftung fest. Zwar kannte das Recht der gesetzlichen Unfallversicherung auch schon vor Inkrafttreten des Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetzes in den §§ 714, 715 und 715 a RVO a.F. die Form der Solidarhaftung über die einzelne Berufsgenossenschaft hinaus; Regelungen, die ohne wesentliche Änderungen in die §§ 737, 738 RVO n.F. übernommen worden sind. Der Gesetzgeber hat sich jedoch nicht auf die ihm damit zur Verfügung gestellten Möglichkeiten beschränkt, sondern in Art. 3 UVNG eine weitergehende Form der Solidarhaftung geschaffen.
Wie umstritten diese Regelung bei den Mitgliedern der betroffenen Berufsgenossenschaften ist, zeigen die Anfechtungsklagen zahlreicher Unternehmen gegen die Heranziehungsbescheide zur Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft[1]. Die klagenden Unternehmen ziehen die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift, insbesondere ihre Vereinbarkeit mit Art. 3 des Grundgesetzes in Zweifel. Weiter machen sie Verstöße gegen Art. 14, 20, 25 (in Verbindung mit Art. 4 c des Montanunionvertrages) GG geltend. Außerdem bestreiten sie die Gesetzgebungskompetenz des Bundesgesetzgebers nach Art. 74 Nr. 12 GG. Die verfassungsrechtliche Problematik der Vorschrift hat zu einem Vorlagebeschluß des Sozialgerichts Duisburg nach Art. 100 GG an das Bundesverfassungsgericht geführt[2]. In seiner Entscheidung

---

1) Vgl. Watermann, a.a.O., S. 126 und den Verwaltungsbericht der Bergbau-Berufsgenossenschaft für das Jahr 1965

2) Sozialgericht Duisburg; Beschluß vom 29. 10. 1964 (vgl. BG 1965, 1)

vom 19. 12. 1967[1] hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit von Art. 3 UVNG bejaht.

Im Rahmen der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift, insbesondere ihrer Vereinbarkeit mit Art. 3 GG, hat das Bundesverfassungsgericht untersucht, ob die durch Art. 3 UVNG eingeführte Solidarhaftung der Versicherungsträger der Struktur und den Grundlagen der gesetzlichen Unfallversicherung fremd ist und widerspricht.
Diese Frage ist für die angedeutete verfassungsrechtliche Problematik von erheblicher Bedeutung. In seiner Rechtsprechung zu Art. 3 GG hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach ausgeführt, der Gesetzgeber sei durch diese grundgesetzliche Norm gehalten, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln[2]. Um bei der Verschiedenartigkeit der zu regelnden Lebensvorgänge zu Lösungen zu gelangen, die am Gerechtigkeitsgedanken ausgerichtet sind, bleibt dem Gesetzgeber bei grundsätzlicher Beachtung dieser formelhaften Erläuterung des Art. 3 GG ein weiter Raum überlassen, dessen unverrückbare Grenze jedoch das Gebot willkürlicher Entscheidung ist[3]. Für die verfassungsrechtliche Problematik des Art. 3 UVNG in Hinblick auf Art. 3 GG ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, ob der Gesetzgeber mit dieser Vorschrift eine wirtschaftspolitische Maßnahme getroffen hat oder ob diese Regelung, sowohl in Bezug auf die Anord-

---

1) Beschluß vom 19.12.1967 in Kompass 1968, 37 ff

2) BVerfGE 1,14 (52); 1, 208 (247); 3,58 (135); 4,144 (155); 9, 201 (206); 9, 334 (337); von Mangoldt-Klein, a.a.O., Art. 3 Anm. III 1 mit weiteren Hinweisen

3) BVerfGE 3, 58 (135, 136); 3, 288 (337); 4,7 (18,24); 4, 144 (155); 8, 174 (182,183); 9,201 (206)

nung einer Gemeinlast zwischen bestimmten Berufsgenossenschaften als auch hinsichtlich des in Art. 3 § 2 UVNG festgesetzten Verfahrens, den althergebrachten Bestimmungen über Umfang und Ausmaß der Solidarhaftung in der gesetzlichen Unfallversicherung entspricht.

Käme die Untersuchung zu dem Ergebnis, Art. 3 UVNG sei Ausfluß des der gesetzlichen Unfallversicherung innewohnenden Prinzips der Solidarhaftung, so wäre die vom Gesetzgeber getroffene Regelung kaum noch als willkürlich zu bezeichnen.

Auch für die Frage der Vereinbarkeit von Art. 3 UVNG mit dem Subventions- und Beihilfeverbot des Art. 4 c MUV ist von wesentlicher Bedeutung, ob mit dieser Vorschrift eine Maßnahme auf dem Gebiet des Unfallversicherungsrechts oder der allgemeinen Wirtschaftspolitik getroffen worden ist, da nach der ausdrücklichen Regelung des Art. 68 § 1 MUV Maßnahmen auf dem Gebiet der Sozialversicherung vom Verbot des Art. 4 c MUV ausgenommen sind. Ein materieller Verstoß gegen Art. 4 c MUV ist also dann nicht gegeben, wenn Art. 3 UVNG seine Grundlage im Recht der gesetzlichen Unfallversicherung hat und nicht als wirtschaftspolitische Maßnahme des Gesetzgebers anzusehen ist. Die Frage, welche Folgen ein Verstoß gegen Art. 4 c MUV auf Art. 3 UVNG hätte, könnte dann dahingestellt bleiben[1].

---

1) Für die Frage, ob ein Verstoß gegen Art. 4 c MUV im Rahmen des Art. 25 GG erheblich ist, sei besonders auf die Art. 3, 35 und 88 MUV hingewiesen. Dabei ist die entscheidende Vorfrage, ob der Montanunionsvertrag als ein Teil des Völkerrechts angesehen werden muß. Vgl. dazu auch LSG Hamburg, Urteil vom 26. 1. 1966 in Kompass 1966, 110

Die gleiche Frage ergibt sich im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Nr. 12 GG, die gleichfalls dann gegeben ist, wenn es sich um einen Gesetzgebungsakt auf dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts handelt.

Damit wird deutlich, daß die Frage nach der Zwecksetzung des Art. 3 UVNG nicht nur von theoretischer Bedeutung für das Unfallversicherungsrecht ist, sondern auch wesentlich zur Klärung der verfassungsrechtlichen Problematik beiträgt.

1. A B S C H N I T T

Das Prinzip der Solidarhaftung in der gesetzlichen Unfallversicherung

I. Geschichtliche Entwicklung des Unfallversicherungsrechts

1. Zustand vor Erlaß des Reichshaftpflichtgesetzes

Die um die Mitte des vorigen Jahrhunderts in Deutschland rasch fortschreitende industrielle Entwicklung hatte in der Sozialgesetzgebung noch keinen Niederschlag gefunden. Die Rechtsstellung der Arbeitnehmer bemaß sich nach dem gemeinen Recht und den geltenden Partikularrechten. Danach haftete ein Unternehmer für einen Betriebsunfall seines Arbeitnehmers nur, wenn er den Unfall unmittelbar verursacht und verschuldet hatte. Bei Unfällen, die durch Beauftragte verursacht wurden, hatte der Unternehmer nur für sog. Auswahlverschulden einzustehen, ein Umstand, der sich bei der wachsenden Zahl der größeren Industrieunternehmen für die Arbeiter besonders ungünstig auswirkte[1]. Nur im rheinisch-französischen Gebiet, dem Geltungsbereich des "code civil", haftete der Unternehmer auch für Verschulden des Beauftragten[2]. Der Schadensersatzanspruch war jedoch in jedem Fall von einem Verschulden abhängig. Wenn man dabei die Schwierigkeiten der Beweislast für den Arbeitnehmer berücksichtigt, die ihn mit fortschreitender Technisierung der

---

1) Vgl. dazu Lauterbach, Unfallversicherung, Bd. I. Geschichtl. Entwicklung S. 43; Schmidt, a.a.O., S. 39/40

2) Vgl. "code civil" Art. 1382 - 1384

Betriebe vor kaum lösbare Aufgaben stellte und zu langwierigen Prozessen zwang, so ergibt das ein Bild seiner ungünstigen Rechtsstellung zu dieser Zeit. Auch die Tatsache, daß in vielen Fällen ein Mitverschulden des Arbeitnehmers beim Zustandekommen des Unfalls vorlag, trug dazu bei, daß nur selten Ansprüche in voller Höhe durchgesetzt werden konnten. Dazu stand als letztes Hindernis oftmals die Zahlungsunfähigkeit des Schuldners der Verwirklichung des Anspruchs entgegen.

2. Das Reichshaftpflichtgesetz von 1871

Durch das Reichshaftpflichtgesetz vom 7. 6. 1871[1] sollte die ungünstige Lage der Arbeitnehmer verbessert werden. Doch mit der grundsätzlichen Beibehaltung des Verschuldensprinzips - lediglich für die Unfälle bei Eisenbahnunternehmen bestand nach § 1 RHG eine reine Gefährdungshaftung - konnten die bestehenden Schwierigkeiten nicht gelöst werden[2]. Allein das Abschneiden des Entlastungsbeweises bei Unfällen, die von Beauftragten verschuldet waren, konnte die soziale Stellung der Arbeitnehmer nicht entscheidend verbessern. Auch wurden bestimmte Bereiche der Wirtschaft - z.B. die Land- und Forstwirtschaft - vom Reichshaftpflichtgesetz überhaupt nicht erfaßt.

---

1) RGBl. I, S. 207

2) Pflaum, a.a.O., S. 15; Reiff, a.a.O., S. 6 ff mit weiteren Einzelheiten; Schmidt, a.a.O., S. 46

3. Das Unfallversicherungsgesetz von 1884

Nach dem Scheitern des Reichshaftpflichtgesetzes waren die allgemeine soziale Verbitterung und die sozialpolitischen Spannungen so groß, daß auch auf dem Gebiet des Unfallversicherungsrechts eine neue Lösung gefunden werden mußte. Grundsätzlich boten sich dazu zwei Möglichkeiten an. Um einen besseren sozialen Schutz der Arbeitnehmer zu erreichen, mußte entweder auf der Grundlage des geltenden Rechts eine erweiterte Haftpflicht der Unternehmer eingeführt oder durch Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Versicherung oder einer staatlichen Fürsorge etwas ganz Neues geschaffen werden[1]. Gegen die Einführung einer erweiterten Haftpflicht der Unternehmer, die letztlich zu einer reinen Gefährdungshaftung führen mußte, sprachen sowohl rechtsdogmatische als auch wirtschaftliche Gründe. Das deutsche Rechtssystem kannte und kennt auch heute als Grundsatz nur die Verschuldenshaftung und hat lediglich für bestimmte Ausnahmefälle die Gefährdungshaftung eingeführt. Eine Haftpflicht der Unternehmer hätte daher gegen die Systematik der bestehenden Rechtsordnung verstoßen.
Wirtschaftlich wäre eine erweiterte Haftpflicht von der Mehrzahl der Unternehmen, insbesondere den kleineren Betrieben, kaum zu verkraften gewesen. Die unumgängliche Abwälzung auf die Preise hätten die Konkurrenzfähigkeit der Kleinbetriebe zu sehr beeinträchtigt[2]. Damit wäre die Durchsetzbarkeit eines festgestellten Anspruchs stets fraglich gewesen.

---

1) Lauterbach, Unfallversicherung, Bd. I, Geschichtliche Entwicklung S. 49

2) Lauterbach, a.a.O.; Reiff, a.a.O., S. 7

Die Konturen einer Lösung dieser Probleme in Form einer öffentlich-rechtlichen Zwangsversicherung brachte die "Magna Charta" der deutschen Sozialversicherung, die "Kaiserliche Botschaft" vom 17. 11. 1881[1]. Der darin aufgezeigte Weg bestand in einer dreigliedrigen öffentlich-rechtlichen Zwangsversicherung - Kranken-, Unfall- und Altersversicherung -, aufgebaut auf den Grundsätzen genossenschaftlicher Selbsthilfe und Selbstverwaltung.
Diese Lösung des Problems von seiner grundsätzlichen Seite her wurde auch dem ersten Entwurf eines Unfallversicherungsgesetzes vom 8. 3. 1881[2] zu Grunde gelegt. Daß erst der dritte Entwurf zum Erlaß des Unfallversicherungsgesetzes vom 6. 7. 1884 [3], in Kraft getreten am 1. 10. 1885, führte, lag nicht an unterschiedlichen Auffassungen über diese grundsätzliche Frage, sondern an Meinungsverschiedenheiten über Einzelfragen wie Organisationsform der Versicherungsträger und Aufbringung der Mittel. Das Unfallversicherungsgesetz von 1884 lehnte sich in vielen Belangen an das Reichshaftpflichtgesetz an. Es übernahm die Abgrenzung des Schadensfalles beim Betrieb, die Beschränkung auf besonders gefährliche Betriebe und die Abgrenzung des Kreises der versicherten Personen. Neu war neben der Form der Zwangsversicherung die Befreiung der Unternehmer von Schadensersatzansprüchen durch Übernahme der Schadensersatzpflicht auf die Gemeinschaft der in den Berufsgenossenschaften zusammengefaßten Unternehmer, die auch allein

---

1) Die hier maßgeblichen Stellen sind abgedruckt bei Brackmann, a.a.O., Bd. I, S. 89/90.

2) RT-Drucksache 1881 Nr. 41

3) RGBl. 1884 I. S. 69 ff

die Beiträge der Versicherung aufzubringen hatten. Durch das Ausschalten des Verschuldensgedankens besaßen die Arbeitnehmer nunmehr umfassenden Rechtsschutz, wobei der jetzige Schuldner - die Berufsgenossenschaft - auch die Durchsetzung der Ansprüche garantierte. Für den Fall der Zahlungsunfähigkeit einer Berufsgenossenschaft übernahm der Staat die bestehenden Verpflichtungen, §§ 33, 92 UVG von 1884[1]. Damit kommen bereits im Unfallversicherungsgesetz von 1884 zwei Grundprinzipien der gesetzlichen Unfallversicherung zum Ausdruck, die bis heute unverändert erhalten sind: die Ablösung der zivilrechtlichen Haftung des einzelnen Unternehmers und der soziale Schutz der Arbeitnehmer bei Gewährung und Durchsetzung von Ansprüchen aus Betriebsunfällen[2]. Der Zusammenschluß der Unternehmer in öffentlich-rechtlichen Pflichtversicherungsgemeinschaften war der Weg, der die Verwirklichung dieser Grundgedanken der gesetzlichen Unfallversicherung möglich machte.

II. Rechtsnatur der Unfallversicherung

Die Untersuchung der geschichtlichen Entwicklung des Unfallversicherungsrechts hat gezeigt, daß der entscheidende Schritt des Unfallversicherungsgesetzes von 1884 in der Ablösung der privatrechtlichen Einzelhaftung der Unternehmer durch die in den Berufsgenossenschaften zusammengefaßten Solidargemeinschaften der Unternehmer bestand. Dieser Gedanke des solidarischen Einstehens ist bis auf den heutigen Tag ein Kernstück

---

1) Dersch, a.a.O., S. 204; RVO-Gesamtkommentar, a.a.O., Vorbemerkung zum 3. Buch; vgl. §§ 33, 92 UVG von 1884

2) Reiff, a.a.O., S. 8; Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 67

der gesetzlichen Unfallversicherung geblieben. Die Frage nach dem Umfang dieses Prinzips erfordert die Untersuchung der Rechtsnatur der Unfallversicherung, da das Zusammenspiel und die Bedeutung der einzelnen der Unfallversicherung zu Grunde liegenden Prinzipien nur von ihrer Rechtsnatur her verständlich werden.
Für die Lösung wirtschaftlicher Schwierigkeiten eines Unfallversicherungs-Trägers, wie sie Art. 3 UVNG zu Grunde liegen, ist die Rechtsnatur der Unfallversicherung und damit ihre Einordnung in die Begriffe staatlicher Vorsorge - Versicherung, Versorgung, Fürsorge - von großer Bedeutung. Diese Dreiteilung des komplexen Begriffes "soziale Sicherheit" ergibt sich aus Art. 74 GG[1], wo der Gesetzgeber auf diese Gestaltungsprinzipien sozialer Sicherheit verwiesen wird. Mit dieser Aufteilung nach Kategorien stellt die Verfassung keineswegs ein unverbindliches Vokabular zur Verfügung, welches nach Belieben ergänzt werden kann; vielmehr bleibt der Bundesgesetzgeber auf diese Möglichkeiten staatlicher Sozialpolitik beschränkt[2]. So geht auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Kindergeldgesetz[3] von der verfassungsrechtlichen Dreiteilung des Begriffes "soziale Sicherheit" aus, wenn es verlangt, daß für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Nr. 12 GG das Ziel des Gesetzes auf dem spezifischen Weg der Sozialversicherung erreicht wird und es nicht genügen läßt, daß das Gesetz dem allgemeinen Be-

---

1) Vgl. Art. 74 Nr. 7, 10 und 12

2) Diese Dreiteilung entspricht der herrschenden Lehre. Vgl. dazu für viele: Bogs, Grundfragen, S. 15 ff; Köttgen, a.a.O., S. 33 ff; Rohrbeck-Roehrbein-Meyrich, a.a.O., S. 20 ff; Weisser, a.a.O., S. 408 ff

3) BVerfGE 11, 105 (111)

reich der sozialen Sicherheit zugeordnet werden kann. Dem widerspricht nicht, daß jede der drei verfassungsmäßigen Gestaltungsformen der sozialen Sicherheit variabel ist und den angestrebten Schwerpunkten Raum zu geben vermag. Auch ist, wie Bogs[1] zutreffend feststellt, eine exakte Trennung der einzelnen Bereiche kaum durchführbar, da häufig die eine Gestaltungsform mit Elementen einer anderen durchsetzt ist.
Jedoch muß grundsätzlich daran festgehalten werden, daß bei der Einordnung eines zu lösenden Lebensvorgangs die der jeweils angestrebten Gestaltungsform zu Grunde liegenden Prinzipien beachtet werden und das begriffliche Minimum nicht angetastet wird[2]. So ist ein Sachverhalt, der unter den Begriff "Sozialversicherung" fällt, mit den Mitteln des Sozialversicherungsrechts zu lösen. Entsprechendes gilt für die Begriffe "Versorgung" und "Fürsorge". Für die Frage, ob die Regelung des Art. 3 UVNG den Grundsätzen des Unfallversicherungsrechts entspricht, ist daher von entscheidender Bedeutung, die Rechtsnatur der Unfallversicherung zu klären und ihre Einordnung in die Mittel staatlicher Sozialpolitik festzulegen.
Da die Unfallversicherung nur ein Teilgebiet der Sozialversicherung darstellt, ist zunächst auf die Rechtsnatur der Sozialversicherung einzugehen und anschließend zu fragen, ob und welche Besonderheiten für die Unfallversicherung gelten.

---

1) Grundfragen, S. 141; vgl. dazu auch Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 31 ff und besonders S. 224 ff, der die verfassungsmäßigen Kategorien nur noch als Ordnungsprinzipien auffaßt; so wohl auch Wolff, Bd. III, a.a.O., § 138 I c 2)

2) Köttgen, a.a.O., S. 34

1. Rechtsnatur der Sozialversicherung

Die Rechtsnatur der Sozialversicherung, des Kernstücks der deutschen Sozialpolitik, ist seit jeher umstritten, obgleich der Gesetzgeber in diesem Bereich niemals einen anderen als den Begriff "Versicherung" gebrauchte. Dabei ging es zunächst um die Abgrenzung zwischen den Bereichen des Versicherungsrechts und der staatlichen Fürsorge, während später die Unterschiede bzw. die Gemeinsamkeiten zum Begriff der "Versorgung" in den Streit der Meinungen rückten.

a) Abgrenzung zur Privatversicherung

In den ersten wissenschaftlich-systematischen Darstellungen des Sozialversicherungsrechts[1] wurde die Sozialversicherung unter Verneinung ihres Versicherungscharakters als eine sozialpolitische Fürsorge des Staates für die arbeitende Bevölkerung angesehen. Diese Auffassung von der Sozialversicherung als einer Betätigung staatlicher Fürsorge durch zu diesem Zweck geschaffenen und ausgestalteten öffentlich-rechtlichen Versicherungsträger fand in der Folgezeit viele Befürworter[2].
Geschichtlich fußte die fürsorgerechtliche Betonung der Sozialversicherung auf dem in der "Kaiserlichen Botschaft" zum Ausdruck gekommenen Gedanken, "es handle sich um eine Weiterentwicklung der Idee, welche der staatlichen Armenpflege zu Grunde liege". Weitere grundsätzliche Unterschiede zur Privatversicherung, der reinen Form der Versicherung, sahen die Vertreter der "Für-

---

1) Rosin, a.a.O., S. 255 ff

2) Laband, a.a.O., S. 262; Kaskel-Sitzler, a.a.O., S. 37 ff; Richter, a.a.O., S. 45

sorgetheorie" in dem Zwangssystem der Sozialversicherung, der Möglichkeit, Entschädigungsleistungen unabhängig von einer erfolgten Beitragsleistung zu gewähren und in der Tatsache, daß in der Sozialversicherung die Beiträge nicht unbedingt nach den gebotenen Risiken ausgerichtet sind.

In Ablehnung des fürsorgerechtlichen Charakters der Sozialversicherung vertrat schon Manes[1] die These, die Sozialversicherung sei unter den Versicherungsbegriff einzubeziehen, eine Auffassung, der sich heute, zumindest im Ergebnis, weitgehend Rechtsprechung und Literatur angeschlossen haben[2]. Dabei hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Einordnung und Abgrenzung des Begriffs "Sozialversicherung" stets davon abhängt, wie weit man den Begriff "Versicherung" faßt[3].
Begreift man ihn im wirtschaftlichen Sinne und trägt damit dem Umstand Rechnung, daß im Versicherungsbereich die wirtschaftliche und die rechtliche Seite kaum scharf voneinander zu trennen sind, so ist darunter der Zusammenschluß gleichartiger mit schätzbaren Risiken Gefährdeter zu einer Gefahrengemeinschaft mit gemeinsamer Lasttragung zu verstehen[4]. Der darin enthaltene

---

1) Manes, Sozialversicherung, S. 1 ff; Manes, Versicherungswesen, S. 3 ff

2) BVerfGE 11, 105 (112, 113); BSGE 6, 213 (218,227 ff), Bogs, Grundfragen, S. 24; Brackmann, a.a.O., S. 80; Krohn, a.a.O., S. 24; Rohrbeck, a.a.O., S. 18; Rohrbeck-Roehrbein-Meyrich, a.a.O., S. 21; Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 17 ff

3) Brackmann, a.a.O., Bd. I, S. 80; Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 17 ff

4) Bogs, Grundfragen, S. 16, 22 ff; Rohrbeck-Roehrbeim-Meyrich, a.a.O., S. 21; Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 17 ff

Grundgedanke der Verteilung der Risiken auf die Gemeinschaft der Versicherten ist auch der wesentliche Kern der Sozialversicherung.
So haben auch das Bundesverfassungsgericht und das Bundessozialgericht[1] unter Berufung auf Manes und Bogs ausgeführt, "jedenfalls gehöre zum Wesen der Sozialversicherung die gemeinsame Deckung eines möglichen in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit". Damit ist klar herausgestellt, daß der versicherungsrechtliche Grundgedanke, die Bildung von Gefahrgemeinschaften, die im Wege solidarischen Einstehens die Last der Versicherungsrisiken in genossenschaftlicher Selbsthilfe tragen, auch Grundlage der Sozialversicherung ist[2].
Die vorhandenen Unterschiede zur Privatversicherung stellen im wesentlichen eine Ausweitung dieses solidarischen Prinzips unter Berücksichtigung des der Sozialversicherung eigenen Prinzips des sozialen Ausgleichs dar. Während in der Privatversicherung der Solidaritätsgedanke durch das Regulativ der Risikoberücksichtigung eingeschränkt wird, tritt der Risikogedanke, obwohl er der Sozialversicherung, speziell der Unfallversicherung, nicht fremd ist, hier hinter den Prinzipien der Solidarität und des sozialen Ausgleichs zurück[3].
So ist und muß die Sozialversicherung eine Zwangsversicherung sein, um zu verhindern, daß die günstigen Versicherungsrisiken ausscheiden, da sonst ihr hauptsächlicher Zweck, einen Ausgleich der

---

1) BVerfGE 11, 105 ff (112, 113); BSGE 6, 213 ff (228)

2) Vgl. auch BSGE 14, 185 (191)

3) Bogs, Einwirkung, S. 8; Rohwer-Kahlmann, Arbeiter-Rentenversicherung, S. 662

Belastungen innerhalb der Versichertengemeinschaft herbeizuführen, anstatt die Allgemeinheit zu belasten, nicht erreicht werden könnte[1]. Das Prinzip des sozialen Ausgleichs anstelle des reinen Risikogedankens, der für die Privatversicherung typisch ist, kommt in der Sozialversicherung auch bei der Beitragszahlung und der Leistungsgewährung zum Ausdruck. Das Äquivalenzprinzip der Privatversicherung, wonach sich die Höhe der Leistung an der Höhe der geleisteten Beiträge bemißt,[2] die ihrerseits wieder von den schätzbaren Risiken abhängen, findet in der Sozialversicherung in dieser Form keine Anwendung. Die Höhe der Beiträge zur Sozialversicherung richtet sich nicht nach den den erwartenden Schadensfällen, sondern nach der Höhe des Arbeitsentgeltes des Versicherten, also nach seiner Leistungsfähigkeit. Die Leistungen der Sozialversicherung, z.B. Krankenbehandlung oder Berufshilfe, werden unterschiedslos gewährt;, d.h. bei Geldleistungen in dem Sinne, daß sie sich nach dem Verdienst des Versicherten richten.

Der dieser Regelung zugrunde liegende Gedanke des sozialen Ausgleichs zwischen dem wirtschaftlich Stärkeren und dem wirtschaftlich Schwächeren innerhalb einer Gefahrgemeinschaft stellt eine Konkretisierung des sozialen Schutzgedankens der Sozialversicherung dar[3]. Diese aus der Bedeutung der Sozialversicherung als eines Teils

---

1) BSGE 6, 213 ff (228); Bogs, Grundfragen, S.26, 27; Gaßmann, a.a.O., S. 50

2) Auch die Privatversicherung kennt den Gedanken des sozialen Ausgleichs. So zahlt z.B. in der Krankenversicherung ein Junggeselle höhere Beiträge als ein Verheirateter. Das Prinzip des sozialen Ausgleichs ist aber nicht typisch für die Privatversicherung.

3) BVerfGE 11, 105 (112, 113); BSGE 6, 213 (227); Bogs, Grundfragen, S. 25 ff, 110; Bogs, Aussprache, S. 89; Wannagat, Sozialversicherung, S. 8

der staatlichen Sozialpolitik im Sinne einer Konkretisierung der in Art. 20, 28 GG manifestierten Sozialstaatlichkeit verständlichen Unterschiede zur Privatversicherung, insbesondere die Betonung des sozialen Schutzgedankens anstelle ökonomischer Zielsetzung, ändern jedoch nichts daran, daß die Sozialversicherung unter den Oberbegriff Versicherung zu fassen ist.

b) Abgrenzung zu Versorgung und Fürsorge

Die ohne Zweifel vorhandenen und im Laufe der Entwicklung noch gewachsenen versorgungs- und fürsorgerechtlichen Komponenten der Sozialversicherung lassen eine Abgrenzung zu den beiden anderen Elementen staatlicher Sozialpolitik - Versorgung und Fürsorge - notwendig erscheinen. Zwar stellt sich hier die Frage, ob die diesen drei Begriffen zu Grunde liegenden Prinzipien heute überhaupt noch scharf voneinander zu trennen sind oder vielmehr ineinander überfließen und damit eine Trennung unmöglich machen. Um jedoch den eigentlichen Kern der Sozialversicherung herauszustellen, bedarf es eines Zurückführens dieser Elemente staatlicher Sozialpolitik auf ihren ursprünglichen Begriffsinhalt.

aa) Begriff der Versorgung

Während es zum Wesen der Versicherung und damit auch zum Wesen der Sozialversicherung gehört, die benötigten Mittel durch die Beteiligten selbst aufzubringen, wobei staatliche Zuschüsse den Versicherungscharakter nicht in jedem Fall ausschließen, ist die Versorgung eine rein staatliche Hilfe, die Ansprüche nicht gegen die für

Versicherung typischen Gebilde der Gefahrgemeinschaften, sondern direkt gegen den Staat gibt[1]. Die benötigten Mittel werden nicht wie bei der Versicherung in der Beitragserhebung kalkuliert, sondern im Staatshaushalt etatisiert[2].

Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Begriffen der "Sonderversorgung" und der "allgemeinen Staatsbürgerversorgung". Während die Sonderversorgung auf bestimmte fest abgegrenzte Personengruppen, z.B. Lastenausgleichsberechtigte, Kriegshinterbliebene, die in der Vergangenheit in besonderem Maße von schädigenden Ereignissen betroffen wurden und damit auch ein besonderes Opfer für die Allgemeinheit erbracht haben, beschränkt bleibt, erfaßt die allgemeine Staatsbürgerversorgung die gesamte Bevölkerung ohne Rücksicht auf eingetretene Schadensfälle[3].

bb) Begriff der Fürsorge

Die Fürsorge stellt gegenüber Versicherung und Versorgung das letzte Mittel staatlicher Sozialpolitik darf. Wenn auch das Bundessozialgericht[4] ausgeführt hat, der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Art. 74 Nr. 7 GG dürfe nicht zu eng ausgelegt werden und auf Fälle unmittelbarer Gefährdung beschränkt bleiben, so sind doch die ureigenster Merkmale der Fürsorge die subsidiäre

---

1) Weddigen, a.a.O., S. 597

2) Achinger, a.a.O., S. 42; Bogs, Grundfragen, S. 19 ff; Köttgen, a.a.O., S. 36; Rohrbeck, a.a.O., S. 23; Wannagat, Sozialversicherung, S. 8

3) Bogs, Grundfragen, S. 19 ff; Brackmann, a.a.O., Bd. I, S. 80 c; Wannagat, Sozialversicherung, S. 8

4) BSGE 6, 213 ff (217, 223)

und individuelle Hilfeleistung, wobei die Art der Hilfeleistung jeweils der konkreten Situation anzupassen ist[1].

cc) Einordnung der Sozialversicherung

Von ihrer Aufgabe her steht die Sozialversicherung naturgemäß der Versorgung und zwar der Sonderversorgung näher als der Fürsorge. Wenn das Bundesverfassungsgericht ausführt, die Sozialversicherung enthalte seit jeher "ein Stück staatlicher Fürsorge"[2], so ist dies, worauf Wannagat[3] zu Recht hinweist, nicht im Sinne strenger begrifflicher Abgrenzung zu Versicherung und Versorgung, sondern im umfassenden Sinne "staatlicher Wohlfahrtspflege" schlechthin zu verstehen.

Verbindungen bestehen allerdings zwischen Sozialversicherung und Versorgung. In der Hauptsache ist es hier die Beteiligung des Staates an der Sozialversicherung, sei es in Form von staatlichen Zuschüssen oder Garantien, die ein Abweichen vom versicherungsrechtlichen Prinzip der genossenschaftlichen Selbsthilfe innerhalb einer Gefahrgemeinschaft darstellt und ein versorgungsrechtliches Moment in der Sozialversicherung bildet[4].
Über diese Gemeinsamkeiten dürfen jedoch nicht die grundsätzlichen auch heute noch bestehenden Unterschiede verwischt werden. In ihrem Kernstück, dem Zusammenschluß Gefährdeter zu Gefahrgemeinschaften, die die benötigten Mittel zunächst und grundsätzlich in Eigenhilfe aufzubringen haben, stellt sich die Sozialversicherung

---

1) Achinger, a.a.O., S. 36

2) BVerfGE 11, 105 ff

3) Sozialversicherung, S. 6 unter Bezugnahme auf Bogs

4) Achinger, a.a.O., S. 42; Weddigen, a.a.O., S. 597

in klarer Abgrenzung zur Versorgung als echte Versicherung dar[1]. Selbst diejenigen, die infolge der Betonung des Solidaritätsgedankens und des sozialen Ausgleichs die Sozialversicherung als eine eigene Rechtsform sozialer Sicherung auffassen, die von Versicherung, Versorgung und Fürsorge wesensmäßig verschieden ist, stellen nicht in Zweifel, daß die Sozialversicherung in ihrem Kern Versicherung ist[2]. Damit entspricht sie auch weitgehend der Konzeption Bismarcks, der mit der gesetzlich erzwungenen Selbsthilfe der Versicherten innerhalb der Gefahrgemeinschaften den Versicherungsgedanken in der Sozialversicherung verankern wollte[3].

c) Ergebnis zu 1.

Die Einordnung und Abgrenzung der Sozialversicherung haben gezeigt, daß sie in ihrem Kern, der Zusammenfassung der Versicherten in Gefahrgemeinschaften und der dadurch erfolgten Übertragung der Risiken auf eine organisierte Vielheit, als Versicherung anzusehen ist. Unter Betonung des Gedankens der Solidarität und des sozialen Ausgleichs weist sie Besonderheiten zur Privatversicherung, der ursprünglichen Form der Versicherung, auf. Jedoch läßt der noch stark genug zum Ausdruck kommende Versicherungscharakter eine klare Abgrenzung zur Sonderversorgung zu.

---

1) Pültz, a.a.O., S. 143; Rohrbeck, a.a.O., S. 28, 29; Wannagat, Sozialversicherung, S. 32 ff.

2) BSGE 6, 213 (227); Bogs, Grundfragen, S. 28; Muthesius, a.a.O., S. 248; Wannagat, Sozialversicherung, S. 1

3) Darauf weist Höffner, Soziale Sicherheit, S. 12 hin.

2. Die Unfallversicherung als besonderer Teil der Sozialversicherung

Die Unfallversicherung als Teil der Sozialversicherung weist gegenüber den anderen Sozialversicherungszweigen verschiedene Besonderheiten auf, die zu unterschiedlichen rechtlichen Qualifizierungen Anlaß gegeben haben.

a) Besonderheiten der Unfallversicherung

In der Unfallversicherung als einzigem Zweig der Sozialversicherung werden die Beiträge lediglich durch die Unternehmer aufgebracht, während die Arbeitnehmer nicht beitragspflichtig, wohl aber leistungsberechtigt sind. Als Folge dieser alleinigen Beitragspflicht der Unternehmer bestimmt § 636 RVO den Ausschluß der Unternehmerhaftung gegenüber den Versicherten und ihren Hinterbliebenen mit Ausnahme vorsätzlich herbeigeführter oder bei der Teilnahme am öffentlichen Verkehr eingetretener Unfälle. Andererseits haften die Unternehmer den Versicherungsträgern nach § 640 RVO bei vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführten Unfällen. Diese Regelungen, sowie die Verbindung von Unfallversicherung und Unfallverhütung in der gesetzlichen Unfallversicherung, §§ 708 ff RVO, haben zu verschiedenen Ansichten über den Rechtscharakter der Unfallversicherung Anlaß gegeben.
Die alleinige Beitragspflicht der Unternehmer und die Verbindung von Unfallverhütung und Unfallversicherung werden als versicherungsfremde Elemente angesehen, die eine Einordnung der Unfallversicherung neben die übrigen Zweige der Sozialversicherung nicht zulasse. Zum Teil wird aus der alleinigen Beitragspflicht der Unternehmer der Schluß gezogen, die Unfallversicherung

sei eine reine Haftpflichtversicherung der Unternehmer[1].

Schrader[2] und Wannagat[3] verneinen den reinen Haftpflichtcharakter der Unfallversicherung mit dem Hinweis auf die Freistellung der Unternehmer von der Haftpflicht, § 636 RVO, und die Rückgriffsmöglichkeit der Berufsgenossenschaften, § 640 RVO. Sie sehen in der Unfallversicherung eine vom Gesetzgeber unter sozialen Aspekten ausgestaltete Haftungsordnung der Unternehmer für aufgetretene Arbeitsschäden, wobei Schrader dies nur auf die Unfallversicherung der Arbeitnehmer bezieht und die Unfallversicherung der Unternehmer als echte Versicherung ansieht[4].

b) Einordnung der Unfallversicherung

Die aufgezeigten Besonderheiten der gesetzlichen Unfallversicherung geben ihr zwar ein von den übrigen Sozialversicherungszweigen verschiedenes Gesicht, lassen im Hinblick auf ihre Rechtsnatur aber keine anderen Schlüsse zu. Die Zahlung der Beiträge durch Dritte ist eine Rechtsfigur, die auch im Bereich der privaten Versicherung als Versicherung zu Gunsten Dritter auftritt. Sie steht heute wohl unbestritten nicht dem Versicherungscharakter der Unfallversicherung entgegen[5].

---

1) Bereiter-Hahn, a.a.O., § 636 Anm. 1; Knoll, a.a.O., S. 22; Lauterbach, Unfallversicherung, § 636 Anm. 1; Lauterbach, Sonderstellung, S.125; RVO-Gesamtkommentar, a.a.O., § 643 Anm. 1, § 658 Anm. 1

2) Soziale Unfallversicherung, S. 261, Privat- und Sozialversicherung, S. 84 ff, Unfallversicherung, S. 460

3) Gefährdungshaftung, S. 1601, 1602

4) siehe Anm. 2

5) Krohn, a.a.O., S. 24; Rohrbeck-Roehrbein-Meyrich, a.a.O., S. 21; Wannagat, Sozialversicherung, S. 14, 15

Auch die Verbindung von Unfallversicherung und Unfallverhütung ist eine der privaten Versicherung nicht unbekannte versicherungsrechtliche Ausgestaltung[1]. Soweit Schadensverhütung und Schadensvergütung versicherungsmäßig nicht gekoppelt sind, beruht dies zumeist auf dem Fehlen entsprechender Möglichkeiten. Bei der gesetzlichen Unfallversicherung ist diese Möglichkeit durch die Beschränkung auf Berufsunfälle und Berufskrankheiten gegeben und vom Gesetzgeber ausgenutzt worden. Diese für die Unfallversicherung typische Eigenart kann daher nicht als versicherungsfremd angesehen werden.

Den Auffassungen, die Unfallversicherung stelle eine reine Haftpflichtversicherung bzw. ein sozial fortgebildetes Haftungsrecht dar, kann gleichfalls nicht gefolgt werden. Zwar ist in der Ablösung der Unternehmerhaftung der geschichtliche Grund und der auch heute noch gültige Kern der gesetzlichen Unfallversicherung zu sehen, jedoch hat dieser Grundbereich im Laufe der Entwicklung eine beständige Ausweitung und Umgestaltung erfahren. Die Ausdehnung der Unfallversicherung von einer Versicherung besonders stark gefährdeter Betriebe zu einer Personenversicherung, die damit praktisch die gesamte erwerbstätige Bevölkerung umfaßt, sowie die Einbeziehung von Bereichen, die der früheren zivilrechtlichen Verschuldenshaftung fremd waren, - u.a. die Erfassung der Wegeunfälle in der Unfallversicherung -, lassen es nicht mehr zu, die Unfallversicherung als reine Haftpflichtversi-

---

1) Darunter fällt etwa bei Feuerversicherungen die Pflicht, Blitzableiter anzubringen. Auch die routinemäßigen Krankenuntersuchungen der privaten Krankenversicherungen gehören hierzu.

cherung der Unternehmer zu bezeichnen[1]. Die Tatsache, daß die Unfallversicherung auch Fälle erfaßt, die von der zivilrechtlichen Haftung der Unternehmer nicht ergriffen würden, stellt eine Konkretisierung des sozialen Schutzgedankens der Unfallversicherung dar, dessen Bedeutung klar wird, wenn man sich vor Augen hält, daß ein hoher Prozentsatz aller Arbeitsunfälle von Arbeitnehmern verschuldet oder mitverschuldet ist, so daß nach zivilrechtlichen Grundsätzen keine oder allenfalls eine anteilige Haftung der Unternehmer gegeben wäre. Um einen Ausgleich zu der daraus ersichtlichen starken Inanspruchnahme der Unternehmer zu schaffen, hat der Gesetzgeber in § 636 RVO die Unternehmer von allen weitergehenden Ansprüchen der Versicherten grundsätzlich befreit[2].
Die Rückgriffsmöglichkeit des § 640 RVO ist im Gegensatz zur Ansicht Schraders[3] nicht als integrierender Bestandteil der Unfallversicherung aufzufassen, sondern stellt eine erzieherische Maßnahme dar, die im Interesse einer gerechten Beitragsbelastung der Berufsgenossenschaften besteht[4]. Das grob fahrlässige Verhalten eines einzelnen soll nicht zu einer Belastung der Gesamtheit der Berufsgenossen führen. Der erzieherische Zweck der Vorschrift kommt auch darin besonders zum Ausdruck, daß der Rückgriffsanspruch in das Ermessen der Berufsgenossenschaft gestellt ist.

Wie die Sozialversicherung trotz verschiedener Besonderheiten als Versicherung ins Leben gerufen

---

1) BSGE 6, 213 (227); Höcker, a.a.O., S. 227 mit weiteren Hinweisen

2) Schulte-Holthausen, a.a.O., Vorbem. zu § 898; RVO-Gesamtkommentar, a.a.O., § 636 Anm. 1

3) Privat- und Sozialversicherung, S. 84 ff

4) Bereiter-Hahn, a.a.O., § 636 Anm. 1; Stahl, Zusammenarbeit, S. 151

wurde und Versicherung geblieben ist, so stellt sich auch die Unfallversicherung trotz bestehender Unterschiede zu den übrigen Sozialversicherungszweigen als echte Versicherung dar. Auf Grund der alleinigen Mittelaufbringung durch die Beteiligten ohne jeden Staatszuschuß[1] ist die Unfallversicherung dem Kerngedanken der Versicherung - der genossenschaftlichen Selbsthilfe innerhalb der Gefahrgemeinschaft der Versicherten - von allen Sozialversicherungszweigen am nächsten gekommen. Deshalb weist auch Bogs[2] in seiner Untersuchung über die strukturellen Veränderungen in der Sozialversicherung darauf hin, daß im Hinblick auf den Versicherungscharakter die Unfallversicherung und die Arbeitslosenversicherung im Grundsätzlichen weniger zu beanstanden seien als die übrigen Versicherungszweige, die sich auf dem Wege vom Versicherungs- zum Versorgungssystem befänden.
Auch die Beitragserhebung nach Gefahrklassen, die gerade in der Unfallversicherung neben den Gedanken des sozialen Ausgleichs den Risikogedanken stellt, der dem Versicherungsbegriff immanent ist, läßt die starke Ausprägung des Versicherungsgedankens in der Unfallversicherung erkennen.
Die Unfallversicherung ist deshalb echte Versicherung im Sinne genossenschaftlicher Selbsthilfe innerhalb der Gefahrgemeinschaft der Versicherten. Gerade in diesem Zweig der Sozialversicherung kommt der Gegensatz zum Versorgungs- und Fürsorgesystem besonders deutlich zum Ausdruck[3].

---

1) Mit der Einfügung des § 723 Abs. 2 RVO durch Gesetz vom 15.9.1965 (BGBl. I.S.1349) wurde dieser Grundsatz erstmalig durchbrochen. Die hier festgelegte Übernahme eines Teils der Rentenlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft durch den Bund wurde durch das Finanzänderungsgesetz vom 21. 12. 1967 - vgl. Art. 1 § 1 Nr. 20 des Gesetzes - wieder fallen gelassen.
2) Grundfragen, S. 69
3) Haase-Koch, a.a.O., § 537 Anm. 2; Jochmus, a.a.O. S. 19; Möller, Unfallversicherung, S. 323 ff; Pflaum, a.a.O., S. 16; RVO-Gesamtkommentar, a.a.O. Kommentar zu § 539

III. Grundlagen und Grundprinzipien der Unfallversicherung

Die Untersuchung der Rechtsnatur der Unfallversicherung und die Abgrenzung gegenüber den anderen Mitteln staatlicher Sozialpolitik hat bei allen Besonderheiten der Sozialversicherung und allen Eigenarten der Unfallversicherung innerhalb der Sozialversicherung den versicherungsrechtlichen Kern der Unfallversicherung als Ergebnis herausgestellt. Damit ist zugleich festgelegt, daß in der Unfallversicherung auftauchende Lebenssachverhalte auf dem Boden dieser versicherungsrechtlichen Grundlage gelöst werden müssen[1].

Mit diesem Ergebnis ist noch nicht geklärt, von welchen Prinzipien die Unfallversicherung im Einzelnen geleitet wird und wieweit diese bei der Lösung anstehender Fragen ausdehnungs- und anwendungsfähig sind. Wenn Art. 3 UVNG die Solidarhaftung, die nach dem Aufbau des 3. Buches der Reichsversicherungsordnung innerhalb der einzelnen Berufsgenossenschaften besteht, zu einer Solidarhaftung über die einzelne Berufsgenossenschaft hinaus auch unter bestimmten Berufsgenossenschaften erweitert, so ist zu fragen, ob die Ausweitung dieses grundsätzlich in der Unfallversicherung vorhandenen Prinzips mit der Systematik der gesetzlichen Unfallversicherung in Einklang zu bringen ist. Die Lösung dieser Frage setzt eine Klärung voraus, welche Prinzipien die Unfallversicherung beherrschen und wie sie im systematischen Aufbau der Unfallversicherung zueinander stehen.

---

1) Vgl. S. 11, 12

1. Solidarische Gefahrgemeinschaft der Unternehmer

Der tragende Gedanke, auf dem sich die gesamte gesetzliche Unfallversicherung aufbaut, ist die Ablösung der zivilrechtlichen Haftpflicht jedes einzelnen Unternehmers für Arbeitsunfälle seiner Beschäftigten durch die Haftung der Gefahrgemeinschaft der in den Berufsgenossenschaften zusammengefaßten Berufsgenossen[1].
So sehr sich Aufbau und Umfang der gesetzlichen Unfallversicherung im Laufe ihres Bestehens gewandelt haben, die "Solidarhaftung der Unternehmer innerhalb einzelner Gewerbezweige in Form von Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts"[2] ist als Kernstück der gesetzlichen Unfallversicherung unverändert erhalten geblieben. Der Gedanke des genossenschaftlichen Ausgleichs der Haftungsrisiken innerhalb einer bestimmten Gruppe liegt als Prinzip der gesamten Sozialversicherung zu Grunde. In der Unfallversicherung stellt er als Ablösung der zivilrechtlichen Einzelhaftung der Unternehmer den Endpunkt der geschichtlichen Entwicklung des Unfallhaftpflichtrechts dar. Durch die solidarische Lasttragung innerhalb einer Versichertengemeinschaft wird der für die Sozialversicherung typische Ausgleich zwischen dem wirtschaftlich Stärkeren und dem wirtschaftlich Schwächeren erreicht[3], ein Moment, welches der Privatversicherung in diesem Maße fremd ist.

---

1) BVerfGE 14, 221 ff (222); Jantz, a.a.O., S. 15ff; Krohn, a.a.O., S. 29; Pflaum, a.a.O., S. 16; Volkmann, berufsgenossenschaftliche Unfallverhütung, S. 42; Wannagat, Gefährdungshaftung, S. 1601

2) so BVerfGE 14, 221 ff (222)

3) Bogs, Grundfragen, S. 110; Bogs, Aussprache zum Vortrag Möller, S. 89; Höffner, Wandel, S. 152; Wolff, a.a.O., Bd. III, § 141 I

2. Sozialer Schutz der Arbeitnehmer

Eng verknüpft mit dem Prinzip der solidarischen Haftung der Unternehmer in den Berufsgenossenschaften ist der Gedanke des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer. Die Solidarhaftung der Unternehmer entsprang der Überlegung, daß bei einem umfassenderen Unfallversicherungsschutz der Arbeitnehmer durch ein erweitertes Haftpflichtrecht das Risiko der Lasttragung für den einzelnen Unternehmer zu groß ist[1]. Auch konnten die Arbeitnehmer ihre Ansprüche gegen die Berufsgenossenschaften, die in Form öffentlich-rechtlicher Körperschaften errichtet wurden und deren Zahlungsfähigkeit der Staat garantierte, generell sicherer durchsetzen als gegen den einzelnen Unternehmer. Diese Regelung gewährte daher dem Arbeitnehmer einen besseren sozialen Schutz[2].

Der hier zum Ausdruck gekommene soziale Schutzgedanke stand von der Gründung der Unfallversicherung an bis auf den heutigen Tag stets im Vordergrund und war Richtschnur für Änderungen und Ausweitungen des Unfallversicherungsrechts. Schon die Einführung der Unfallversicherung, auch als sie noch auf besonders gefährliche Betriebe beschränkt war, stellte mit Rücksicht darauf, daß die Ersatzleistungen ohne den Nachweis des Verschuldens gewährt wurden, eine Erweiterung des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer dar. Die Ausdehnung der Unfallversicherung zu einer Personenversicherung, die praktisch die gesamte

---

1) Vgl. S. [illegible]

2) BVerfGE 14, 221 (222); Brackmann, Bd. I, a.a.O., S. 469; Haase-Koch, a.a.O., § 636 Anm. 2; [illegible] S. 10; Krohn, a.a.O., S. 29; [illegible] Unfallversicherung, § 636 Anm. 2

erwerbstätige Bevölkerung umfaßt, wurde in besonderem Maße von diesem sozialen Schutzgedanken geleitet und gefördert[1].
In diesen Zusammenhang gehört auch die alleinige Beitragspflicht der Unternehmer für Unfälle, die vom Arbeitnehmer verschuldet oder mitverschuldet sind, sowie für Unfälle, die nicht in den unternehmerischen Risikobereich fallen[2]. Diese Einstandspflicht kann nicht mit der Ablösung der Unternehmerhaftpflicht erklärt werden, da eine zivilrechtliche Haftung in den meisten Fällen gar nicht bestünde. Sie basiert vielmehr weitgehend auf dem Gedanken, den Versicherten einen besseren sozialen Schutz zu gewähren. Dabei mag auch der Gedanke, der schon im Entwurf zum Unfallversicherungsgesetz von 1884 angedeutet wurde, eine Rolle gespielt haben, daß die Unfallersatzleistungen keine von den eigentlichen Lohnkosten unabhängige zusätzliche Belastungen darstellen, sondern eine soziale Ergänzung des Arbeitsentgelts sind und von den Produktionskosten mit umfaßt werden[3].
Schon in der "Kaiserlichen Botschaft" war als Leitgedanke aufgeführt: "Die Förderung des Wohles der Arbeiter, den Hilfsbedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie Anspruch haben, zu bieten". Von gleichen Erwägungen ging die Begründung zur Reichsversicherungsordnung aus[4]. So ist auch für die gesetzliche Unfallversicherung der soziale

---

1) Wannagat, Gefährdungshaftung, S. 1601

2) z.B. Wegeunfälle, § 550 RVO; vgl. auch S. 23, 24

3) Vgl. Entwurf zum Unfallversicherungsgesetz: zitiert bei Lauterbach, Unfallversicherung, Geschichtl. Entwicklung, S. 54, 55; Knoll, a.a.O., S. 19

4) RT-Drucksache 12/340 Anlage S. 85

Schutzgedanke, der heute in Art. 20, 28 GG als Grundsatz der Sozialstaatlichkeit seine verfassungsmäßige Verankerung gefunden hat, als Motiv und Ziel aller Bestrebungen anzusehen[1].

3. Genossenschaftliche Selbsthilfe in Form von Selbstverwaltungskörperschaften

Zur Gründung der Sozialversicherung rief die "Kaiserliche Botschaft" auf, "die realen Kräfte des Volkes zu wecken". Damit war klargestellt, daß die soziale Sicherung der Arbeitnehmer nicht durch den Staatshaushalt, sondern im Wege genossenschaftlicher Selbsthilfe durchzuführen war. Die Sozialversicherung stellte sich als ein Gemeinschaftswerk der an ihr beteiligten Arbeitnehmer und Arbeitgeber dar und stand in bewußtem Gegensatz zur staatlichen Fürsorge[2]. Gerade in der Unfallversicherung kommt dieses Prinzip genossenschaftlicher Selbsthilfe besonders deutlich zum Ausdruck. Im Verlauf ihrer über 80-jährigen Geschichte kannte die Unfallversicherung zu keinem Zeitpunkt staatliche Zuschüsse[3]. Zunächst hatte Bismarck allerdings auch für die Unfallversicherung Staatszuschüsse als zweckmässige Ergänzung der Finanzierung erachtet, da ihm die Belastung der Wirtschaft sonst zu stark erschien[4]. Jedoch sahen weder das Unfallversiche-

---

1) Dersch, Sozialstaatlichkeit, S. 60/61; Jantz, a.a.O., S. 16

2) Carganico-Spieker, a.a.O., S. 48; Oberwinster, a.a.O., S. 187; Prange, a.a.O., S. 212 (speziell für die Krankenversicherung: Rohrbeck-Roerbein-Meyrich, a.a.O., S. 16; Schrader, Privat- und Sozialversicherung, S. 92

3) Darauf weist BVerfGE 14, 221 ff (222) besonders hin: Diese Feststellung geht bis zur Einfügung des § 723 II RVO.

4) Sten. Ber. des RT, V.Leg.per., II. Session, Bd. V Nr. 19. S. 173; Bd. VI Nr. 372, S. 1423

rungsgesetz von 1884 noch die späteren gesetzlichen Regelungen des Unfallversicherungsrechts Staatszuschüsse vor; vielmehr hielten sie stets am Prinzip der Finanzierung allein aus Mitteln der Beteiligten fest. Im Gegensatz dazu wurde zIB. in der Alters- und Invaliditätsversicherung das Prinzip genossenschaftlicher Selbsthilfe von Anfang an durch staatliche Zuweisungen ergänzt[1]. Durch den völligen Verzicht auf staatliche Zuschüsse erreichte die Unfallversicherung eine Betonung des Versicherungsgedankens, der in den übrigen Sozialversicherungszweigen zwar im Grundsatz auch vorhanden ist, in der Durchführung jedoch mehrfach durchlöchert wurde. Wieweit diese staatlichen Hilfsmaßnahmen mit dem Versicherungscharakter vereinbar sind, mag offen bleiben; jedenfalls weist Bogs[2] mit Recht darauf hin, daß darin eine Hinwendung vom Versicherungs- zum Versorgungssystem liegt.

Dem Grundsatz der genossenschaftlichen Selbsthilfe entspricht die Form des Zusammenschlusses der Unternehmer in öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften[3]. Innerhalb der Klammer der zwangsweisen Mitgliedschaft, die aus Gründen des sozialen Ausgleichs erforderlich ist[4], sollen die Mitglieder der Berufsgenossenschaften unter Beteiligung der versicherten Arbeitnehmer die Durchführung der notwendigen und gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben in eigener Regie durchführen. Damit ist den Versi-

---

1) § 19 Gesetz v. 22. 6. 1889 (RGBl. S. 97); Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 68, 69

2) Bogs, Grundfragen, S. 69; vgl. auch S. 25 Anm. 2

3) Schrader, Besonderheiten, S. 178

4) Vgl. S. 15, 16

cherungsträgern das dem Grundsatz der genossenschaftlichen Selbsthilfe entsprechende Instrumentarium der Selbstverwaltung beigegeben worden. Es wird allerdings noch zu untersuchen sein, welchen Inhalt und welchen Umfang die Selbstverwaltung der Versicherungsträger hat.

4. Verbindung von Unfallverhütung und Unfallversicherung

Bei den Untersuchungen über die Rechtsnatur der Unfallversicherung kam zum Ausdruck, daß die Verbindung von Unfallverhütung und Unfallversicherung nicht im Widerspruch zum Versicherungscharakter der Unfallversicherung steht, aber eine ihrer typischen Eigenarten darstellt[1]. Dieser Grundsatz der Verbindung von Schadensverhütung und Schadensvergütung fand schon im Unfallversicherungsgesetz von 1884 seinen Niederschlag. Mit der Ausdehnung der Unfallversicherung von einer Versicherung besonders gefährdeter Betriebe zu einer allgemeinen Personenversicherung wurde er immer stärker in den Vordergrund geschoben. § 78 UVG von 1884 gab den Versicherungsträgern die Befugnis, Unfallverhütungsvorschriften zu erlassen; § 82 UVG von 1884 ermächtigte sie, die Durchführung zu überwachen. Nach § 115 Abs. 1 Gewerbeunfallversicherungsgesetz von 1900[2] wurden die Unfallverhütungsvorschriften von der Genehmigung des Reichsversicherungsamtes abhängig gemacht. Aus der Befugnis zur Überwachung wurde eine gesetzliche Pflicht, § 119 Abs. 1 GUVG. Schlußpunkt dieser wachsenden

---

1) Vgl. S. 23; Volkmann, berufsgenossenschaftliche Unfallverhütung, S. 37; Jochmus, a.a.O., S. 11/12

2) RGBl. S. 347

Bedeutung der Unfallverhütungsvorschriften ist § 546 RVO, der die Beschränkung der Unfallverhütungspflicht auf den Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften und die Überwachung ihrer Durchführung durchbrochen und die Unfallverhütung "mit allen erforderlichen Mitteln" vorschreibt[1].

Die Tatsache, daß der Gesetzgeber diese grundsätzliche Vorschrift der Unfallverhütung an die Spitze des Abschnitts über die Leistungsgewährung stellt, zeigt, welch primäre Bedeutung dieser Aufgabe der Versicherungsträger beigemessen wird[2]. Auch bei der Aufzählung der Aufgaben der Unfallversicherung in § 537 RVO ist vor den Entschädigungsleistungen und der Berufshilfe die Unfallverhütung genannt. § 537 RVO ist bei der Neufassung des Rechtes der gesetzlichen Unfallversicherung dem dritten Buch der Reichsversicherungsordnung selbständig vorangestellt worden und zeigt die programmatische Reihenfolge der gestellten Aufgaben. Der Vorschrift kommt wertender Charakter bezüglich der Rangfolge der Aufgaben zu[3]. Dies kommt auch in der amtlichen Begründung zu § 537 RVO[4] deutlich zum Ausdruck. Dort wird hervorgehoben, daß in Anlehnung an § 1226 RVO die Aufgaben der Unfallversicherung zusammengefaßt und nach Schwer-

---

1) RVO-Gesamtkommentar, a.a.O., § 546 Anm. 2; Volkmann, berufsgenossenschaftliche Unfallverhütung, S. 37

2) Lauterbach, Unfallversicherung, § 546 Anm. 2; Möller, Unfallversicherung, S. 323 ff

3) Bereiter-Hahn, a.a.O., § 537 Anm. 1 und § 708 Anm. 2; Haase-Koch, a.a.O., § 537 Anm. 1 und § 708 Anm. 2

4) BT-Drucksache IV/120 S. 50: zitiert bei Lauterbach, Unfallversicherung, § 537 Anm. 1

punkten geordnet werden sollten, wobei ausdrücklich die Unfallverhütung an die Spitze gestellt wurde. Der Grund für die vorrangige Bedeutung der Unfallverhütung liegt in dem ständig wachsenden Einfluß der Unfallversicherung auf die Gesamtwirtschaft. Mit der gesetzlichen Verpflichtung zur Unfallverhütung soll möglichst jeder unfallbedingte Produktionsausfall, der letztlich eine Schwächung der Gesamtvolkswirtschaft bedeutet, verhindert werden. Die enge Verbindung der Unfallversicherung mit dem beruflichen Wirken der Versicherten ermöglicht eine stärkere Einwirkung auf die Schadensverhütung als dies in den anderen Sozialversicherungszweigen möglich ist. Der Gesetzgeber hat diese Chance erkannt und sie in immer stärkerem Maße genutzt[1].

IV. Aufbau der Unfallversicherung

Die der Unfallversicherung zu Grunde liegenden Prinzipien spiegeln sich auch in ihrem Aufbau wieder. Die Struktur der gegliederten Versicherungsträger, die Form der Selbstverwaltung und die Aufbringung der Mittel sind durch die materiellen Grundlagen der Unfallversicherung geprägt. Dadurch wird auch die Wahl der Mittel und Wege bei der Lösung anstehender Aufgaben bestimmt und begrenzt.

---

1) Vgl. auch S. 23

1. Organisation

Der beim Erlaß des Unfallversicherungsgesetzes von 1884 gewählte und bis zur Gegenwart beibehaltene organisatorische Aufbau der Unfallversicherung stellt nicht die einzig mögliche Organisationsform der Versicherungsträger dar. Der Gegensatz zum entscheidenden Kriterium der heute geltenden organisatorischen Ausgestaltung der Unfallversicherung, der fachlichen Gliederung der Versicherungsträger, liegt in der Form der Einheitsversicherung, für deren Einführung immer wieder Stimmen laut geworden sind.
Dabei müssen zwei Problemkreise auseinander gehalten werden. Es geht einmal um die Frage einer Einheitssozialversicherung, die die Unfallversicherung als Zweiggebiet mit einschlösse und zum anderen um die Bildung einer Einheitsversicherungsanstalt in der Unfallversicherung bei weiterer Selbständigkeit der einzelnen Sozialversicherungszweige.

a) Gliederung der Sozialversicherung

Die deutsche Sozialversicherung entstand nicht als einheitliches Werk. Zwar rief die "Kaiserliche Botschaft" von 1881 zu einer umfassenden Sozialgesetzgebung auf, jedoch wurden die einzelnen Sozialversicherungsgesetze in zeitlicher Reihenfolge als in sich abgeschlossene Gebiete verabschiedet[1].

---

1) Gesetz betr. die Krankenversicherung der Arbeiter vom 15. 6. 1883 (RGBl. S. 73); Unfallversicherungsgesetz vom 6. 7. 1884 (RGBl. S. 69); Gesetz betr. die Invalidität und Altersversicherung vom 22. 6. 1889 (RGBl. S. 97)

Auf Grund dieser schrittweisen Einführung war zunächst der Gedanke einer Einheitssozialversicherung nicht akut. In der Folgezeit wurde die Zusammenlegung der einzelnen Sozialversicherungszweige zu einer Einheitsversicherung jedoch immer wieder erwogen. Die Bestrebungen zur Zusammenfassung der Versicherungszweige und organisatorischen Verschmelzung aller Versicherungsträger führten zwar nicht zum erstrebten Ziel, hatten aber die geschlossene Kodifizierung des Sozialversicherungsrechts in der Reichsversicherungsordnung zur Folge[1]. Auch während der Herrschaft des Nationalsozialismus erhoben sich mehrfach Stimmen für die nachträgliche Bildung einer Einheitsversicherung, allerdings ohne Erfolg[2]. Nach 1945 wurde in der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands die Entwicklung zur Einheitsversicherung eingeleitet. Den Schlußpunkt stellte die "Verordnung über die Sozialversicherung" vom 26. 4. 1951 dar[3], die die fünf Landesanstalten zur "Sozialversicherungsanstalt des öffentlichen Rechts" mit Sitz in Berlin zusammenfaßte und den Haushalt der Sozialversicherung zum Bestandteil des Staatshaushalts bei staatlicher Garantie der Leistung machte. Ähnliche Pläne bestanden auch für die westlichen Besatzungszonen; sie wurden jedoch wie schon in der Vergangenheit aus grundsätzlichen und aus praktischen Erwägungen nicht durchgeführt.

---

1) Verkündet am 19. 7. 1911 (RGBl. S. 509 ff)

2) Tschoeke, a.a.O., S. 84 m.w.Hinweisen; Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 87

3) GBl. S. 325

Die praktischen Überlegungen gaben bereits im "Dritten Reich" den Ausschlag für die Beibehaltung der gegliederten Sozialversicherung. Man fand heraus, daß die verwaltungsmäßig beste und sparsamste Form der Versicherung nicht in der riesigen Form der Einheitsversicherung liegt, sondern ein verwaltungsmäßiges Optimum durch Versicherungsanstalten mittlerer Größe erzielt wird[1]. Das Interesse der Versicherten an sparsamer und gezielter Verwaltung ist in kleineren und für sie überschaubaren Versichertengemeinschaften größer als in der Anonymität der Einheitsversicherung[2], wie auch umgekehrt das Interesse der Versicherung am einzelnen Versicherten in einer kleinen Gemeinschaft ungleich größer ist und einen wirksameren und speziellen Schutz gewährleistet[3].
Neben diesen praktischen verwaltungs- und leistungsorientierten Gesichtspunkten waren es vor allem grundsätzliche von der Rechtsnatur der Sozialversicherung ausgehende Erwägungen, die sich in den entscheidenden Momenten immer durchsetzen konnten. Bedingt durch den Gedanken, daß eine zwangsweise Zusammenfassung der Versicherten zu solidarischen Gefahrgemeinschaften nur durch die Beziehung auf echte soziale Gruppen und ein sozialer Ausgleich auch nur innerhalb dieser Gruppen sinnvoll und gerechtfertigt erscheint, war die deutsche Sozialversicherung von jeher durch eine starke Gliederung der Trägerschaft geprägt[4].

---

1) Schraft, a.a.O., S. 280 ff, auch auf einen Aufsatz von Krohn in "Die Reichsversicherung" 1934, 1 ff hinweisend

2) Lauterbach, Sonderstellung, S. 125 ff; Tschoeke, a.a.O., S. 84; Eckert, a.a.O., S. 61ff

3) Lauterbach, Sonderstellung, S. 125 ff besonders für die Unfallversicherung im Hinblick auf wirksame Unfallverhütung

4) Bogs, Grundfragen, S. 111; Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 73

Demgegenüber verwischt die Einheitsversicherung die Einteilung in soziale Gruppen durch Zentralisation der Sicherungsaufgaben auf wenige Träger. Durch die daraus entstehende weitgehende Einbeziehung der Bevölkerung in eine kollektive, staatlich organisierte und finanzierte Sicherung im sozialen Bereich entfernt sich die Einheitsversicherung vom Versicherungsprinzip und stellt den ersten Schritt zur Staatsversorgung und zum Versorgungsstaat dar.[1)]

b) fachliche Gliederung der Unfallversicherung

Die gesetzliche Unfallversicherung gliedert sich in die allgemeine Unfallversicherung, §§ 643 ff RVO, die landwirtschaftliche Unfallversicherung, §§ 776 ff RVO, und die See-Unfallversicherung, §§ 835 ff RVO. Die Abgrenzung ist so vorgenommen, daß die allgemeine Unfallversicherung alle Unternehmen und die in ihnen tätigen gegen Arbeitsunfall Versicherten umfaßt, soweit sie nicht der landwirtschaftlichen oder der See-Unfallversicherung unterstehen, § 643 RVO.
Während für den gesamten Geltungsbereich der See-Unfallversicherung allein die See-Berufsgenossenschaft, § 850 RVO, bzw. der Bund oder die Länder, §§ 850 Abs. 3 i.V.m. 653 und 655 Abs. 1 RVO zuständig sind, gliedert sich die landwirtschaftliche Unfallversicherung nach territorialen Gesichtspunkten in achtzehn landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften; lediglich die Gartenbau-Berufsgenossenschaft ist für das gesamte Bundesgebiet zuständig[2)].

---

1) Carganico-Spieker, a.a.O., S. 57; Münke, a.a.O., S. 218, 219; Prange, a.a.O., S. 222; Tschoeke, a.a.O., S. 84

2) Vgl. Anlage 2 zu Art. 1 § 790 Abs. 1 RVO

Träger der allgemeinen Unfallversicherung, des wohl wichtigsten Teils der gesetzlichen Unfallversicherung, sind die nach Gewerbezweigen aufgeteilten Berufsgenossenschaften, §§ 646 ff RVO. Die fachliche Gliederung der Berufsgenossenschaften stellt eine typische Eigenart der Unfallversicherung dar. Während die Träger aller anderen Sozialversicherungszweige für bestimmte regional abgegrenzte Gebiete errichtet werden und in ihnen die Versicherten ohne berufliche Unterscheidung erfassen, hat die gesetzliche Unfallversicherung ihre Träger nach Gewerbezweigen getrennt und geordnet. Die gewerblich ausgerichtete Gliederung der Unfallversicherung ist als Ergebnis langwieriger parlamentarischer Verhandlungen in das Unfallversicherungsgesetz von 1884 aufgenommen worden. Der erste Entwurf zum Unfallversicherungsgesetz vom 8. 3. 1881[1] sah noch in § 11 als alleinigen Träger der Versicherung ein Institut vor, das mit "Reichsversicherungsanstalt" bezeichnet wurde. In den Motiven zum Gesetzentwurf wurden wiederholt die Vorzüge einer Konzentration der Versicherungsträger in einer einheitlichen Versicherungsanstalt hervorgehoben[2]. Insbesondere versprach man sich davon die gerechteste Lastenverteilung auf die verschiedenen Industriezweige und eine sparsame Verwaltung durch vorteilhafte Ausnutzung des Verwaltungsapparats. Dieser Entwurf wurde vom Reichskanzler wieder zurückgezogen, obwohl er schon in zweiter und dritter Lesung angenommen war[3]. Er scheiterte nicht an der Bildung der

---

1) RT-Drucksache 1881 Nr. 41

2) Lauterbach, Unfallversicherung, Geschichtl. Entwickl. S. 54; Rengert, a.a.O., S. 97

3) Sten.Ber. des RT Bd. 63 S. 1441 und 1776 ff

vorgeschlagenen Reichsversicherungsanstalt, sondern an der Frage eines Reichszuschusses. Allerdings erhoben sich auch gegen die Errichtung der Reichsversicherungsanstalt gewichtige Stimmen[1].

Der zweite Entwurf vom 8. 5. 1882[2] ging von der Bildung einer Reichsversicherungsanstalt ab und sah unter Berücksichtigung der "Kaiserlichen Botschaft", in der die Form genossenschaftlichen Zusammenschlusses empfohlen wurde, die Errichtung von Betriebsgenossenschaften vor. Für alle versicherungspflichtigen Betriebszweige sollten Gefahrklassen und innerhalb jeder Gefahrklasse für örtliche Bezirke "Betriebsgenossenschaften" gebildet werden. Auch dieser zweite Entwurf wurde nicht zum Gesetz erhoben.
Der dritte Entwurf vom 6. 3. 1884[3], der in zweiter und dritter Lesung angenommen und am 6. 7. 1884 als Gesetz verkündet wurde, hielt die im ersten und zweiten Entwurf enthaltenen Vorschläge nicht aufrecht. Das Gesetz schuf die fachlich ausgerichteten Berufsgenossenschaften in der Form öffentlich-rechtlicher Zwangsgenossenschaften der zu einem bestimmten Berufszweig gehörenden Unternehmer versicherten Betriebe[4].
Die damit geschaffene gewerbliche Gliederung der Unfallversicherung blieb auch in der Folgezeit weiter umstritten.

---

1) Sten.Ber. des RT Bd. 63 S. 1441 und 1776 ff; vgl. dazu auch Lauterbach, Unfallversicherung, Geschichtl. Entw. S. 54

2) RT-Drucksache 1882/83 Nr. 19

3) RT-Drucksache 1884 Nr. 4

4) Ausführl. Überblick über die parlamentarische Entstehung: Lauterbach, Unfallversicherung, Geschichtl. Entw. S. 54 ff; Meosle-Rabeling, a.a.O., § 623 Anm. 2

Die Vorlage des Reichskanzlers vom Juni 1904[1], welche die Einbeziehung des Handwerks und des Kleingewerbes in die Unfallversicherung in weitem Maße bezweckte, faßte an Stelle der Berufsgenossenschaften die Errichtung besonderer örtlicher Verbände ins Auge.

Bei der Zusammenfassung der Gesetzgebung der verschiedenen Sozialversicherungsbereiche in der Reichsversicherungsordnung wurde in zweiter Lesung von der Reichstagskommission beantragt, neben der für die Großindustrie beizubehaltenden berufsgenossenschaftlichen Organisation territoriale Unfallversicherungsgenossenschaften zu schaffen, die sämtliche Kleinbetriebe eines Bezirks, die nicht mehr als zehn Arbeiter beschäftigten, umfassen sollten[2]. Der Antrag wurde von der Kommission bei der Beratung der Reichsversicherungsordnung jedoch abgelehnt[3]. Das Prinzip der fachlichen Gliederung der Versicherungsträger blieb Grundlage des organisatorischen Aufbaues der Unfallversicherung, obwohl es auch in der Folgezeit weiterhin umstritten war.

Ohne an dieser Stelle im einzelnen auf die Gründe einzugehen, die zur Errichtung und zur späteren Beibehaltung der gewerblichen Gliederung der Unfallversicherung beitrugen, kann global festgestellt werden, daß die besondere Stellung der Unfallversicherung innerhalb der Sozialversicherungszweige für die Wahl der fachlichen

---

1) Reichsanzeiger v. 21. 6. 1904 Nr. 144 1.-4. Beilage

2) Antrag Nr. 534

3) Vgl. dazu Moesle-Rabeling, a.a.O., § 623 Anm.2

Gliederung anstelle einer Einheitsversicherung oder einer nach territorialen Gesichtspunkten vorgenommenen Gliederung entscheidend war. Die Gemeinsamkeit wirtschaftlicher Interessen der in den Berufsgenossenschaften zusammengeschlossenen Unternehmer, die Möglichkeit praxisnaher Unfallverhütung wie auch die Anlehnung an die bewährten geschichtlichen Vorläufer der Unfallversicherungs-Träger gaben den Ausschlag für die Einführung und die Beibehaltung des Systems fachlicher Gliederung.

2. Selbstverwaltung der Versicherungsträger

a) Begriff und rechtliche Bedeutung der Selbstverwaltung

Die Selbstverwaltung hat ihren historischen Ursprung im Kommunalrecht. Ihre erste Ausgestaltung erhielt sie durch das bekannte Reformwerk des Freiherrn vom Stein, die preußische Städteordnung vom 19. November 1808, durch die den städtischen Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht eingeräumt wurde. Die Bürger erhielten die Möglichkeit, Aufgaben der Gemeinden eigenverantwortlich zu erfüllen.
Erste Definitionen des Selbstverwaltungsbegriffs gehen auf von Gneist[1] und Lorenz von Stein[2] zurück und sind dem englischen Selfgovernment entnommen. Beide sehen die Selbstverwaltung als ein verbindendes Element zwischen Staat und bürgerlicher Gesellschaft an, wobei die Heranziehung des Bürgers zur Durchführung staatlicher Belange durch persönliche Ehrenämter das wesens-

---

1) von Gneist, a.a.O., S. 1211
2) von Stein, a.a.O., S. 121 ff

bestimmende Merkmal und zugleich politische Aufgabe ist.
Dieser politische Selbstverwaltungsbegriff war jedoch bald überholt[1]. Die Differenzierung und Spezialisierung der Aufgaben machte eine ehrenamtliche Erledigung unmöglich. Eine solche Mitwirkung war zwar weiterhin denkbar, sie verlor jedoch stark an praktischer Bedeutung und konnte nicht mehr als tragendes Prinzip angesehen werden. Folge dieser veränderten Verhältnisse war die Gründung körperschaftlich organisierter, d.h. aus Mitgliedern zusammengesetzter selbständiger und rechtsfähiger Verbände, die nunmehr die Selbstverwaltung durchführten. Damit war dem sog. juristischen Selbstverwaltungsbegriff zum Durchbruch verholfen[2]. Der Selbstverwaltungsbegriff war von nun an als allgemeiner Begriff dezentralisierter Verwaltung anzusehen. Von einer solchen Verwaltungsform spricht man da, wo der Staat Verwaltungsaufgaben selbständigen Verwaltungsträgern außerhalb des Staatsapparats überläßt. Als allgemeines Ordnungsprinzip konnte die dezentralisierte Verwaltung auch in anderen als im kommunalen Bereich verwendet werden. Nachdem zunächst im Bereich der sozialen Sicherheit die Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881 die Lösung der Probleme nicht durch die Staatsgewalt, sondern durch die Zusammenfassung der realen Kräfte des Volkes in Form korporativer Genossenschaften empfahl, setzte sich in den nächsten Jahrzenten die Selbstverwaltung auch als Ordnungsprinzip im Bereich der Wirtschaft und Kulturpflege durch[3].

---

1) Carganoco-Spieker, a.a.O., S. 45; Wolff, Bd. II § 84 V

2) Forsthoff, a.a.O., S.440; Wolff, Bd. II, § 84 V

3) Forsthoff, a.a.O., S. 443; Huber, a.a.O., S. 112 ff

Mit dem Einbruch in weitere Bereiche taucht sogleich die Frage auf, ob damit auch graduelle Unterschiede der Selbstverwaltung verbunden sind. Die Beantwortung dieser Frage hängt nicht so sehr von den ausführenden Rechtssubjekten als vielmehr von den Aufgaben und dem Wirkungsbereich ab, in dem die Selbstverwaltungsorgane tätig sind. Wesentliches Merkmal echter materieller Selbstverwaltung ist das Vorhandensein eigener Aufgaben innerhalb eines eigenen Hoheitsbereichs[1]. Entscheidend ist die Eigenverantwortlichkeit, unter der eigene öffentliche Aufgaben von einem Glied staatlicher Organisation im öffentlichen Interesse wahrgenommen werden[2].

Sicherlich wird man sagen können, daß insoweit den Kommunalverbänden ein Höchstmaß an Selbstverwaltung in diesem materiellen Sinn gegeben ist. Die Gemeinden besitzen, wie sich auch aus Art. 1, 78 LVerfNRW[3] ergibt, eine ursprüngliche Hoheitsgewalt. Soweit sie in diesem Eigenbereich tätig werden, handelt es sich um echte materielle Selbstverwaltung. Fraglich ist, ob auch die Sozialversicherungsträger ein solches Höchstmaß an Selbstverwaltung besitzen.

b) Inhalt und Umfang des Selbstverwaltungsrechts der Sozialversicherungsträger

Die Frage nach dem Inhalt des Selbstverwaltungsrechts der Sozialversicherungsträger ist der Frage gleichzustellen, ob es sich bei den wahrzunehmenden Aufgaben um einen eigenen oder einen

---

1) Huber, a.a.O., S. 111; Wolff, Bd. II, § 84 V
2) Wolff, a.a.O.
3) SaBl. 670

übertragenen Wirkungskreis handelt.
Im Hinblick darauf, daß es echte materielle Selbstverwaltung nur in einem eigenen Wirkungskreis gebe, wird zum Teil vertreten, die Sozialversicherungsträger nähmen qualitativ eigene Aufgaben wahr, die ihnen kraft ihrer Natur originär zustehen[1]. Diese Ansicht bezieht sich auf den Wortlaut der Kaiserlichen Botschaft von 1881, woraus deutlich werde, daß die Sozialversicherungsträger von Anfang an eigene Aufgaben übernommen hätten; die Sozialversicherung sei deshalb auch nicht mittelbar als staatliche Aufgabe anzusehen. Weiterhin ergäbe sich dies auch aus der Gesetzesbegründung[2] zum Selbstverwaltungsgesetz vom 22. Februar 1951[3], in der es heißt: "Der Entwurf will die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die in der Wirtschaft maßgebenden Faktoren der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in höherem Maße als in der Vergangenheit die Sozialversicherung in eigener Verantwortung übernehmen". Daraus sei zu schließen, daß es sich bei den im Rahmen dieser Selbstverwaltung wahrgenommenen Aufgaben um qualitativ eigene handele[4].

Dieser Ansicht kann jedoch nicht zugestimmt werden. Es wird ihr zu Recht entgegengehalten, daß sie unter genauer Betrachtung der Kaiserlichen Botschaft von 1881 und der Begründung des ersten Deutschen Sozialversicherungs-Gesetzentwurfes[5] nicht haltbar sei. Danach wollte sich gerade der Staat durch seine Gesetzgebung auf sozialem

---

1) Eine Zusammenstellung der Vertreter dieser Meinung ist bei Brackmann, Bd. I, S. 154 c zu finden.

2) BT-Drucksache I/Nr. 444

3) BGBl. I, S. 124

4) Peters, Hans, a.a.O., S. 2ff; Salzwedel, a.a.O., S. 21 ff

5) abgedruckt bei Brackmann, Bd. I, S. 89

Gebiet "in höherem Maße als bisher seiner hilfsbedürftigen Mitglieder annehmen". Daraus ist deutlich zu erkennen, daß die Sozialversicherung trotz der Mithilfe der Beteiligten an ihrer Durchführung ihrem Wesen nach Staatsaufgabe war und ist. Es kann darüberhinaus nicht zweifelhaft sein, daß es sich bei der Schaffung und Fortentwicklung der sozialen Sicherung um wichtige staatliche Belange handelt, die ihre grundgesetzliche Normierung in der Sozialstaatsklausel der Art. 20, 28 GG erhalten hat. Die soziale Selbstverwaltung ist demnach ein Teil der allgemeinen Staatsordnung und hat auch durch die organisatorische Form der Selbstverwaltung ihren Charakter als Staatsaufgabe nicht verloren[1].
Daraus folgt, daß zur Selbstverwaltung im kommunalen Bereich erhebliche graduelle Unterschiede bestehen. Wenn man auf Grund des eigenen Wirkungskreises und der daraus fließenden eigenen Hoheitsgewalt der Kommunalverbände deren Selbstverwaltung als echte materielle Selbstverwaltung bezeichnen kann, so steht den Sozialversicherungsträgern eine mehr formale Selbstverwaltung zu, die am Begriff der dezentralisierten Verwaltung ausgerichtet ist.

Die Form der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger bewirkt eine nähere Heranführung der Versicherten an ihre Versicherung. Die hierdurch erreichte Eigenverantwortlichkeit innerhalb der Organisation der Versicherungsträger steigert das Interesse der Betroffenen an der

---

1) BVerfGE 11, 105 (124); BSGE 2, 53 (57); diese Auffassung entspricht auch der h.M. in der Literatur: eine Zusammenstellung der Vertreter dieser Meinung ist bei Brackmann Bd. I, S. 154 c zu finden.

Versicherung und erhöht damit auch ihre Wirksamkeit. Insoweit ist die Form der Selbstverwaltung für die Versicherungsträger der zweckmäßige Weg zu einer gesunden Entwicklung[1].

3. Finanzierung der Unfallversicherung

Neben der mehr an Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten orientierten Frage der Finanzierung nach dem Umlage- oder dem Kapitaldeckungsverfahren, welches für die Unfallversicherung im Sinne der ersten Lösung entschieden ist, sind es zwei Punkte, die die gesetzliche Unfallversicherung in Bezug auf die Finanzierung aus dem Rahmen der anderen Sozialversicherungszweige herausstellt: die Mittelaufbringung allein durch die Beteiligten ohne staatliche Zuschüsse[2] und die alleinige Beitragspflicht der Unternehmer. Beide Punkte sind bei der Untersuchung anderer Fragen schon als Besonderheiten der Unfallversicherung hervorgehoben worden[3].

a) Alleinige Mittelaufbringung durch die Beteiligten

Im Zusammenhang mit dem Prinzip genossenschaftlicher Selbsthilfe wurde die alleinige Mittelaufbringung durch die Beteiligten ohne staatli-

---

1) Carganico-Spieker, a.a.O., S. 48; Eckert, a.a.O., S. 61 ff; Hoffmann, a.a.O., S. 35/36; Jochmus, a.a.O., S. 12, 13; Pflaum, a.a.O., S. 35

2) Dies bezieht sich auf die Zeit bis zur Einfügung des § 723 II RVO. Vgl. dazu auch S. 25 Fußn.1

3) Vgl. S. 21 ff und 30 ff

che Zuschüsse als versicherungscharakteristische Merkmal der Unfallversicherung herausstellt[1]. Dabei war die Frage der Staatsbeteiligung, konkret eines Reichszuschusses zur Unfallversicherung, bei ihrer Schaffung das umstrittenste Problem; an dieser Forderung scheiterten letztlich die beiden ersten Entwürfe[2]. Insbesondere Bismarck verfocht bis zum Schluß die Idee eines Reichszuschusses, sei es, daß er die einseitige Belastung der Wirtschaft als zu schwer empfand, sei es, daß er eine gewisse finanzielle Abhängigkeit der Unfallversicherung vom Reich für politisch wünschenswert hielt. Die im ersten und zweiten Entwurf vorgesehene prozentuale Beteiligung des Reiches an der Aufbringung der benötigten Mittel wurde schließlich im dritten Entwurf, der Gesetz wurde, fallen gelassen. Als Rest der Staatsbeteiligung blieb noch die Haftung des Reiches für die Schulden leistungsunfähiger Berufsgenossenschaften, die später allerdings durch die Möglichkeit staatlich angeordneter berufsgenossenschaftlicher Gemeinlast, § 715 a RVO a.F. stark abgeschwächt wurde[3]. Die heutigen Garantiefunktionen des Bundes und der Länder ergeben sich aus § 652 Abs. 2 RVO.

Außerhalb dieser Garantiestellungen beteiligten sich staatliche Stellen nur in außergewöhnlichen Situationen an der Mittelaufbringung der Unfallversicherung. So bestand eine Einstandspflicht des Reiches für Kosten der Berufsgenossenschaften auf Grund der "Personenschäden-Verordnung" vom 10. 11. 1940[4]. Nach § 8 b dieser Verordnung

---

1) Vgl. S. 25 Anm. 2

2) Vgl. S. 40

3) Knoll, a.a.O., S. 11; Rengert, a.a.O., S. 98

4) RGBl. I, S. 1479 ff

konnten die Versicherungsträger vom Reich Ersatz der Aufwendungen verlangen, die auf Unfällen beruhten, die auf Luftangriffe zurückzuführen waren. Solche Unfälle galten nach der "Verfügung des Reichsversicherungsamtes" vom 18. 7. 1940[1] als Betriebsunfälle.
In dieser Regelung liegt keine Durchbrechung des Prinzips, bei der Finanzierung der Unfallversicherung ohne staatliche Zuschüsse auszukommen. Es sollten lediglich kriegsbedingte artfremde Lasten der Berufsgenossenschaften ausgeglichen werden, da diesen sonst der finanzielle Zusammenbruch drohte.
Auch die zeitweilige Übernahme eines Teils der Rentenlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft durch den Bund gemäß § 723 Abs. 2 RVO[2], kann nur als zeitbedingte Ausnahmeregelung angesehen werden, der keine grundsätzliche Bedeutung zukommt.

b) Alleinige Beitragspflicht der Unternehmer

Die alleinige Beitragspflicht der Unternehmer stellt die zweite Besonderheit im Finanzierungssystem der Unfallversicherung dar. Untersuchungen dieser Frage im Zusammenhang mit anderen Problemen haben ergeben, daß sie nicht allein aus der Ablösung der privatrechtlichen Haftung der Unternehmer für Arbeitsunfälle zu erklären ist[3]. Dennoch wird darin immer wieder der Grund für die alleinige Beitragspflicht der Unternehmer gesehen[4]. Dabei wird verkannt, daß die Ablösung der Unternehmerhaftpflicht nach privatrechtlichen Grundsätzen schon bei der Einführung der Unfallversicherung nur einen Teilbereich der zu lösenden Fragen darstellte.
Schon die beiden gescheiterten Entwürfe führen aus, daß durch die gesetzliche Unfallversicherung

---

1) AN 1940, S. 269

2) Vgl. hierzu S. 25 Anmerkung 1)

3) Vgl. S. 29 Anm. 2

4) Bereiter-Hahn, a.a.O., § 723 Anm. 2; Jantz, a.a.O., S. 21/22; Pflaum, a.a.O., S. 34

viele Arbeitsunfälle entschädigungspflichtig werden, die nach privatrechtlichen Grundsätzen den Arbeitnehmern keinen Anspruch gewährten. Auf diesen Überlegungen beruhte auch die dort noch geforderte Beteiligung der Arbeitnehmer an der Mittelaufbringung[1]. Der dritte Entwurf, der Gesetz wurde, strich die Beteiligung der Arbeitnehmer gerade mit dem Hinweis, daß "die Aufbringung der Mittel nicht nach privatrechtlichen, sondern nach öffentlich-rechtlichen Grundsätzen zu regeln sei". Unter Hinweis auf den geschichtlichen Ursprung des Unfallversicherungsrechts in der unternehmerischen Fürsorge für den Arbeiter und im Hinblick darauf, daß der Unternehmer letztlich nicht aus eigenem Vermögen leistet, sondern die Belastungen auf die Preise umlegt, setzte sich die Meinung durch, die Beiträge zur Unfallversicherung seien als Teil der Produktionskosten anzusehen und von den Unternehmern aufzubringen[2]. Eine gewisse Beteiligung der Arbeitnehmer an der Mittelaufbringung erreichte man dadurch, daß die Unterstützung der durch Unfall Verletzten während der ersten dreizehn Wochen den Krankenkassen verblieb, zu denen auch die Arbeitnehmer Beiträge leisteten, §§ 5 Abs. 1, 8 UVG von 1884.

---

1) Vgl. die amtlichen Begründungen zum ersten und zweiten Entwurf: Lauterbach, Unfallversicherung, Geschichtl. Entwickl., S. 54, 55

2) Vgl. amtl. Begründung zu § 10 des Entwurfs: Lauterbach, Unfallversicherung, Geschichtl. Entwickl., S. 57 ff; Knoll, a.a.O., S. 10

V. Einschränkung der Solidarhaftung durch Berücksichtigung der Unfallgefahr bei der Beitragsbemessung

Die Unfallversicherung beruht auf dem Prinzip der Solidarhaftung der Unternehmer in Form öffentlich-rechtlicher Solidargemeinschaften in den fachlich gegliederten Berufsgenossenschaften[1]. Die Finanzierung der Unfallversicherung ausschließlich nach dem Prinzip des solidarischen Einstehens innerhalb der Gefahrgemeinschaft müßte dazu führen, die Summe der benötigten Mittel kopfmäßig auf die Zahl der Versicherten umzulegen und die Unternehmer in Höhe der auf sie entfallenden Zahl zu belasten.
Es entspräche dem Gedanken der Solidarität, daß alle Unternehmer entsprechend der Anzahl ihrer versicherungspflichtigen Arbeitnehmer gleich belastet würden, ohne Rücksicht auf die Zahl und die Höhe der sie wirklich betreffenden Entschädigungsfälle.
Die Möglichkeit, daß dadurch Gewerbezweige mit sehr geringer Unfallgefahr als Folge der gemeinsamen Veranlagung mit Gewerbezweigen von ausgesprochen hoher Unfallgefahr in einer auch mit dem Solidaritätsgedanken nicht mehr in Einklang zu bringenden Weise mit deren Ersatzleistungen belastet werden, besteht in der Unfallversicherung nicht, da in den Berufsgenossenschaften ausschließlich Gewerbezweige gleicher fachlicher Richtung zusammengeschlossen sind.
Dennoch sind auch innerhalb der Berufsgenossenschaften die Unfallrisiken und damit die Belastungen der einzelnen Gewerbezweige ungleich groß. Die Heranziehung der Unfallgefährlichkeit

---

1) Vgl. S. 27 Anm. 1 und 2

der einzelnen Gewerbezweige bei der Beitragsbemessung soll der Schlüssel zu einer "gerechteren" Beitragsverteilung auf die Unternehmer sein. Die darin zum Ausdruck gekommene Betonung des Haftungsgedankens soll und darf aber nicht soweit gehen, daß das Ziel der Unfallversicherung - ein besserer sozialer Schutz der Arbeitnehmer durch Ablösung der privatrechtlichen Haftung der Unternehmer durch öffentlich-rechtliche Solidargemeinschaften - wieder in Frage gestellt oder umgangen wird[1].
Die Beitragsbemessung nach der Unfallgefährlichkeit stellt daher eine Abwägung des Solidaritäts- bzw. Genossenschaftsgedankens gegenüber dem Gedanken einer "gerechten" Beitragsbemessung dar.

1. Unfallgefährlichkeit und Lohnsumme als Grundlagen der Beitragsbemessung

"Die Höhe der Beiträge richtet sich nach dem Entgelt der Versicherten und dem Grad der Unfallgefahr in den Unternehmen". Damit stellt § 725 Abs. 1 RVO fest, daß neben dem Umlagebedarf die Größe des Unternehmens und seine Unfallgefährlichkeit für die Beitragshöhe entscheidend sind. Auch § 728 Abs. 2 RVO, - in § 725 Abs. 1 RVO als fakultative Möglichkeit vorgesehen -, der eine Beitragsberechnung nach Zahl der Versicherten anstelle des Entgelts vorsieht, nimmt die Größe des Unternehmens als die neben der Unfallgefährlichkeit vorgesehene Grundlage der Beitragsbemessung.
In der Lohnsumme als Bemessungsgrundlage kommt das für die Sozialversicherung und für die Un-

---

1) Podzun, a.a.O., S. 249

fallversicherung typische Merkmal des Einstehens des wirtschaftlich Stärkeren für den wirtschaftlich Schwächeren zum Ausdruck. Die Beiträge bemessen sich nach dem Entgelt, während die Leistungen - mit Ausnahme der Geldleistungen, die sich nach dem Verdienst des Versicherten richten - für alle Beteiligten gleich gewährt werden[1].

Um die in den einzelnen Gewerbezweigen unterschiedlichen Unfallrisiken auszugleichen, geht das Gesetz von der Unfallgefährlichkeit eines Unternehmens als der zweiten Bemessungsgrundlage aus. Die Verschiedenheit der Unfallrisiken, die in der Schwere und Häufigkeit der Unfälle zum Ausdruck kommt, wird in den einzelnen Gefahrtarifen berücksichtigt[2]. Durch diese Unfallbezogenheit der Beitragsbemessung wird eine individual-gerechte Belastung der einzelnen Unternehmen erreicht[3].

2. Unfallgefährlichkeit als Haftungselement

Die Unfallgefährlichkeit als Haftungselement bei der Finanzierung der Unfallversicherung kommt in zwei Formen bei der Beitragsbemessung zum Ausdruck.

---

1) Vgl. S. 15,16 Das Einstehen des wirtschaftlich Stärkeren für den wirtschaftlich Schwächeren bezieht sich auf die Versicherten. Damit soll nicht ausgedrückt werden, daß die lohnintensiven Unternehmen, die stärker zur Beitragsleistung herangezogen werden, als die "wirtschaftlich Stärkeren" anzusehen sind.

2) Bereiter-Hahn, a.a.O., § 725 Anm. 1; Brackmann, a.a.O., S. 539, 540; Podzun, a.a.O., S. 249

3) Haase-Koch, a.a.O., § 730 Anm. 1

a) Objektive Unfallgefährlichkeit durch Bildung von Gefahrklassen

Nach § 730 RVO hat die Vertreterversammlung nach dem Grad der Unfallgefahr durch einen Gefahrtarif Gefahrklassen zu bilden. Die Gefahrklassen werden für die einzelnen Gewerbezweige errichtet, indem an Hand des Unfallverzeichnisses die Lohnsumme und die Entschädigungsleistungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums gegenübergestellt werden. Die Belastungen werden dabei auf eine bestimmte Lohnsumme (DM 1.000) bezogen. Formelhaft ausgedrückt wird die Belastungsziffer für jeden einzelnen in der Berufsgenossenschaft vertretenen Gewerbezweig durch die Größen

$$\frac{\text{Entschädigungslast} \times 1.000}{\text{Lohnsumme}}$$

errechnet. Durch Auf- und Abrunden werden aus den Belastungsziffern für die einzelnen Gewerbezweige die Gefahrklassen gebildet[1].
Bei der Aufstellung des Gefahrtarifs und der Gefahrklassen wird als Ansatzpunkt die gesamte Entschädigungslast des Gewerbezweiges genommen. Die tatsächliche Unfallbelastung der einzelnen Unternehmen wird dabei nicht berücksichtigt. Dadurch kommt in den Gefahrklassen lediglich die objektive Unfallgefährlichkeit eines Gewerbezweiges, nicht aber die in den einzelnen Unternehmen aufgetretene Häufigkeit und Schwere der Unfälle zum Ausdruck[2].

b) Prämien- und Vorbelastungsverfahren

Der einzelne Unternehmer hat auf die Höhe der in seinem Gewerbezweig entstehenden Entschädi-

---

1) Vgl. dazu ausführlich Bereiter-Hahn, a.a.O., § 730 Anm. 4; Lauterbach, Unfallversicherung, § 730 Anm. 3
2) Bereiter-Hahn, a.a.O., § 730 Anm. 1

gungslast kaum nennenswerten Einfluß. Um ihm dennoch Gelegenheit zu geben, die Höhe seiner Beitragsleistung in wirtschaftlich spürbarem Maße zu beeinflussen, hat der Gesetzgeber in § 725 Abs. 2 RVO ein Prämien- und Vorbelastungsverfahren eingeführt. Das Verfahren nach § 725 Abs. 2 RVO geht von der Wirksamkeit der Unfallverhütung, nicht unbedingt von der Zahl der entschädigungspflichtigen Unfälle aus. Entscheidend ist der objektive Sicherheitszustand des Unternehmens[1]. Damit stellt § 725 Abs. 2 RVO die notwendige Ergänzung zum Gefahrklassensystem dar, die es dem einzelnen Unternehmer ermöglicht, seine individuellen Bemühungen um intensive Unfallverhütung auch auf finanziellem Sektor belohnt zu sehen.

3. Unfallgefährlichkeit und Gefahrtarif

Der Gefahrtarif bezweckt eine möglichst individuelgerechte Verteilung der Lasten nach dem Grad der Unfallgefährlichkeit der Betriebe[2]. Ohlgardt[3] sieht darin als Grundkonzeption der Mittelaufbringung in der gesetzlichen Unfallversicherung eine ausschließlich am Unfallrisiko orientierte Beitragserhebung. Dabei berücksichtigt er jedoch die Bedeutung der Berufsgenossenschaften als Solidarhaftungsgemeinschaften nicht genügend. Auch bei der Beitragsbemessung nach Gefahrklassen

---

1) Lauterbach, Unfallversicherung, § 725 Anm. 13; anderer Ansicht: Bereiter-Hahn, a.a.O., § 725 Anm. 6 und Gotzen-Doetsch, a.a.O., Anm. zu § 725, die für § 725 Abs. 2 auf die Zahl der eingetretenen Unfälle abstellen.

2) Brackmann, a.a.O., S. 340; Haase-Koch, a.a.O., § 730 Anm. 1; Lauterbach, Unfallversicherung, § 730 Anm. 3; Schulte-Holthausen, a.a.O., Vorbem. zu § 706

3) Ohlgardt, Umlagebescheide, S. 1261

bleibt das solidarische Einstehen der in einer Berufsgenossenschaft zusammengeschlossenen Unternehmer die Dominante im Finanzierungssystem der Unfallversicherung. Dem Wesen der Unfallversicherung als einem Zusammenschluß der Unternehmer zu Solidargemeinschaften widerspricht der Gedanke einer Finanzierung nach Haftungsgrundsätzen[1].
Der Zusammenschluß der Unternehmer war als Folge eines erweiterten Haftungssystems erforderlich, da die mögliche Belastung für den einzelnen Unternehmer zu groß und das Risiko eines auf Grund Zahlungsunfähigkeit des Unternehmers nicht durchsetzbaren Anspruchs des Arbeitnehmers mit dem sozialen Schutzgedanken des Unfallversicherungsrechts nicht vereinbar war. Bei aller Bedeutung einer im Sinne des Haftungsgedankens "billigen" Beitragsbemessung widerspricht es diesem Grundgedanken der gesetzlichen Unfallversicherung, jeden Unternehmer nach den ihn treffenden Entschädigungsleistungen zuzüglich des auf ihn entfallenden Teils der Verwaltungskosten zu belasten[2]. Damit würde ein nach öffentlichrechtlichen Grundsätzen aufgebautes und weiterentwickeltes Unfallhaftpflichtrecht nach zivilrechtlichen Maßstäben finanziert. Durch die Belastung der Unternehmer mit den jeweils auf sie entfallenden Entschädigungsleistungen wäre gerade das erreicht, was durch die Bildung der Solidargemeinschaften vermieden werden sollte. Nicht die Berufsgenossenschaft als der Zusammenschluß der Unternehmer trüge die Unfallasten, sondern jeder Unternehmer die auf ihn entfallenden Leistungen selbst. Daran änderte auch nichts, daß der Anspruch formal gegen die Berufsgenossenschaft gerichtet wäre. Ihrem materiellen Ge-

---

1) Podzun, a.a.O., S. 249

halt nach stellte die Berufsgenossenschaft dabei lediglich eine Verwaltungs- und Garantiestelle dar, die nur vordergründig ihre Funktion als Anspruchsgegner der Versicherten wahrnähme. Über den Umweg der Finanzierung des Versicherungsträgers würde jeder einzelne Unternehmer für die in seinem Haftungsbereich entstandenen entschädigungspflichtigen Fällen herangezogen. Der versicherungsrechtliche Grundgedanke der gesetzlichen Unfallversicherung liegt jedoch in dem Zusammenschluß zu Gefahrgemeinschaften, die im Wege des solidarischen Einstehens die Entschädigungslasten tragen. Diesem Grundsatz trägt auch das Beitragssystem der Unfallversicherung Rechnung, indem Kernstück der Finanzierung die solidarische Aufbringung der Mittel innerhalb der Berufsgenossenschaft bleibt und individuelle Haftungsgedanken nur insoweit eingreifen, als dieser Grundgedanke nicht aufgegeben zu werden braucht.

Als Ansatzpunkt der Gefahrklassenbildung entscheidet nicht die Entschädigungslast des einzelnen Unternehmers, sondern die Gesamtentschädigungslast des Gewerbezweiges über die Beitragshöhe der Mitglieder. Die Einbeziehung der alten Last und der Wegeunfälle in die jährliche Gesamtentschädigungslast, die ohnehin mit reinen Haftungsmaßstäben nicht erklärt werden können[1], geben dem Gedanken der solidarischen Lasttragung den Vorrang vor einer Beitragsbemessung im Sinne einer nach Haftungsgrundsätzen "individual-gerechten" Belastung.

Wenn auf Grund dieser Fakten das Versagen des Finanzierungssystems der Unfallversicherung gerügt wird[2], so muß dem entgegen gehalten werden,

---

1) Vgl. S. 24 Anm. 1 und S. 27 Anm. 3

2) Berckhoff, a.a.O., S. 1016

daß die Aufbringung der Mittel an dem sozialen Schutzgedanken der Unfallversicherung ausgerichtet ist und die Vorstellungen einer "individualgerechten" Beitragsbemessung hinter diesen Erfordernissen zurücktreten müssen.
Die unfallbezogene Beitragsbemessung, die sich in der Bildung der Gefahrklassen zeigt, wird gern als Indiz einer haftungsmäßig ausgerichteten Lasttragung herangezogen[1]. Sie hat jedoch neben dem Bestreben, Unfallrisiken zwischen den Gewerbezweigen auszugleichen, ihren Ursprung in dem der Unfallversicherung eigenen Prinzip der Verbindung von Unfallverhütung und Unfallvergütung[2]. Die Höhe der Beitragsleistung wird nur deswegen auch von der Unfallgefährlichkeit eines Unternehmens abhängig gemacht, um bei den Unternehmern ein größeres Interesse an intensiver Unfallverhütung zu wecken[3]. Diesem Ziel der intensiveren Unfallverhütung dient mehr noch als die Gefahrklassenbildung die Vorschrift des § 725 Abs. 2 RVO, die von der Wirksamkeit der Unfallverhütung des einzelnen Unternehmens ausgeht[4]. Die Vorschrift hat keinen prinzipiellen Charakter im Sinne einer stärkeren Betonung des Haftungsgedankens; vielmehr soll sie das Interesse des Unternehmers an einer erfolgreichen Unfallverhütung stärken, wobei die Koppelung des erzieherischen Zweckes mit dem finanziellen Anreiz das wirtschaftliche Interesse der Unternehmer weckt. Insoweit steht § 725 Abs. 2 RVO den Vorschriften des § 640 RVO (Rückgriffsanspruch der Berufsgenossenschaft)

---

1) Ohlgardt, Umlagebescheide, S. 1261
2) Vgl. zu diesem Prinzip S. 32 ff
3) Podzun, a.a.O., S. 249; Schraft, a.a.O., S. 277
4) Vgl. S. 55

und des § 710 RVO (Ordnungsstrafe) nahe[1].
Da früher nur ein Teil der Berufsgenossenschaften von der Kann-Vorschrift des § 712 RVO a.F. Gebrauch gemacht hatte, entschloß sich der Gesetzgeber, in § 725 Abs. 2 RVO das Prämien- und Vorbelastungsverfahren als zwingendes Recht einzuführen, um dadurch die Bemühungen um eine intensivere Unfallverhütung der einzelnen Unternehmer zu verstärken[2].
Bei Würdigung dieser Gesichtspunkte erscheint die unfallbezogene Finanzierung der gesetzlichen Unfallversicherung nicht mehr als ausschließlich haftungsmäßige Belastung der Mitglieder. Die besondere Stellung der Unfallversicherung, vor allem die für sie typische Verbindung von Unfallversicherung und Unfallverhütung, gaben Anlaß, die Aufbringung der Mittel in der geltenden Form zu regeln.

VI. Gemeinlast als spezielle Form der Solidarhaftung

Aus der fachlichen Gliederung der Unfallversicherung folgt zunächst die Beschränkung der Solidarhaftung auf die in den einzelnen Berufsgenossenschaften zusammengeschlossenen Gewerbezweige als in sich geschlossene Solidargemeinschaften. Grundsätzlich trägt jede Berufsgenossenschaft ihre Entschädigungslast selbst und bringt die benötigten Mittel im Wege des Umlageverfahrens gemäß § 725 Abs. 1 und 2 RVO auf. Daneben kennt die Unfallversicherung in den §§ 737 und 738 RVO zwei Formen der Solidarhaf-

---

1) Bereiter-Hahn, a.a.O., § 725 Anm. 3
2) Lauterbach, Unfallversicherung, § 725 Anm. 1

tung, die die Möglichkeit eröffnen, über den Rahmen einer Berufsgenossenschaft hinaus, auch unter einzelnen Berufsgenossenschaften eine gemeinsame Lasttragung zu vereinbaren bzw. anzuordnen. Gemäß §§ 818, 880 RVO gelten diese Regelungen auch für die landwirtschaftliche und die See-Unfallversicherung.

1. Formen der gemeinsamen Lasttragung

a) Freiwillige Gemeinlast

Nach § 737 Abs. 1 RVO können die Berufsgenossenschaften vereinbaren, ihre Entschädigungslast ganz oder teilweise gemeinsam zu tragen. Die Form der Verteilung der Entschädigungslast auf die einzelnen Berufsgenossenschaften wird nach Abs. 2 der Vorschrift von der Vertreterversammlung mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde festgelegt. § 737 RVO geht zurück auf §§ 714, 715 RVO a.F., § 51 GUVG von 1900 und § 30 UVG von 1884[1].
Die Möglichkeit freiwilliger Gemeinlastbildung ist als Ausfluß des Selbstverwaltungsrechts der Versicherungsträger zu werten; innerhalb des Rahmens aufsichtsbehördlicher Zustimmung sollen die Berufsgenossenschaften frei eine andere als die im Gesetz vorgesehene Form der Lasttragung wählen können. Eine zeitliche Beschränkung der Gemeinlast sieht § 737 RVO nicht vor; die Vorschrift überläßt es vielmehr den Berufsgenossenschaften, selbst die Dauer des geänderten Finanzierungssystems zu bestimmen. Auch sonst knüpft das Gesetz die freiwillige Gemeinlastbildung an keinerlei Voraussetzungen. Der Gesetzge-

---

1) Vgl. Schulte-Holthausen, a.a.O., § 713 Anm. 2

ber stellt den Versicherungsträgern frei, den ihnen überlassenen Bereich im Wege der Selbstverwaltung selbst zu bestimmen und auszufüllen.

b) Angeordnete Gemeinlast

Neben der freiwilligen Gemeinlast kennt das Recht der gesetzlichen Unfallversicherung in § 738 RVO die Möglichkeit der angeordneten Gemeinlast. Die Vorschrift kommt gegenüber § 737 RVO erst dann zur Anwendung, wenn die Vereinbarung einer freiwilligen Gemeinlastbildung nicht zustande gekommen ist. Die Möglichkeit des § 738 RVO, der weitgehend dem § 715 a RVO a.F. entspricht, bestand in der gesetzlichen Unfallversicherung nicht von Anfang an. Die Vorschrift wurde erst durch Art. 29 des Gesetzes vom 14. 7. 1925[1] mit Wirkung vom 17. 7. 1925 in die Reichsversicherungsordnung eingefügt. Im Gegensatz zur freiwilligen Gemeinlastbildung ist die Anordnung einer Gemeinlast an strenge Voraussetzungen genknüpft, die für § 738 RVO im Verhältnis zu § 715 a RVO a.F. noch verschärft wurden. Eine Gemeinlast kann durch Rechtsverordnung des Bundesministers für Arbeit und Sozialpolitik mit Zustimmung des Bundesrats nur angeordnet werden, wenn dies zur Abwendung der Gefährdung der Leistungsfähigkeit einer Berufsgenossenschaft erforderlich ist.
Daraus folgt, daß § 738 RVO nur in ausgesprochenen Notfällen und nicht aus sonstigen Zweckmäßigkeitserwägungen angewandt werden darf[2]. Es muß eine dauernde und nicht mit Kreditmitteln zu

---

1) RGBl. I, S. 97; vgl. auch S. 48 Anm. 3

2) Lauterbach, Unfallversicherung, § 738 Anm. 2 und 3

überbrückende Mittelverknappung vorliegen. Praktisch ist § 738 RVO auf die Fälle zu beschränken, in denen die Mitglieder einer Berufsgenossenschaft die erforderlichen Mittel durch Beiträge nicht mehr decken können oder die Beitragsbelastung ein sozialpolitisch oder wirtschaftlich nicht mehr zu vertretendes Maß annimmt[1]. Mit der Beschränkung auf ein Geschäftsjahr sollte der Gefahr des Mißbrauchs der Gemeinlastbildung vorgebeugt und der Ausnahmecharakter der Vorschrift betont werden. Gleichzeitig sollte die in einer angeordneten Gemeinlastbildung gesehene Beschneidung des Selbstverwaltungsrechts der Berufsgenossenschaften umfangmäßig beschränkt werden[2].

Neben der zeitlich begrenzten Anordnung einer Gemeinlast sieht § 738 RVO die Möglichkeit vor, die Unterstützung einer nur vorübergehend nicht leistungsfähigen Berufsgenossenschaft anzuordnen. Das Fehlen der zeitlichen Beschränkung zeigt, daß die Unterstützung eine weniger weit reichende Maßnahme als die Anordnung einer Gemeinlast darstellt. Eine Unterstützung anstelle einer Gemeinlast kommt in Betracht, wenn eine Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse einer Berufsgenossenschaft in absehbarer Zeit wieder zu erwarten ist. Erst wenn damit nicht mehr gerechnet werden kann, darf eine Gemeinlast angeordnet werden. Beispiel einer allerdings freiwilligen Unterstützung einer von vorübergehender Leistungsunfähigkeit betroffenen Berufsgenossenschaft war die Lage der See-Berufsgenossenschaft nach dem ersten Weltkrieg. Auf Grund der geschwundenen

---

1) Lauterbach, Unfallversicherung, § 738 Anm. 2 und 3

2) Vgl. amtl. Begründung zum Entwurf: zitiert bei Lauterbach, Unfallversicherung, § 738 Anm. 6

Tonnage war die Schiffahrt nicht in der Lage, die Lasten der Unfallversicherung zu tragen. Da jedoch mit einer Wiedererstarkung im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung zu rechnen war, unterstützten die übrigen Berufsgenossenschaften sie mit freiwillig gewährten Darlehen, die später von der See-Berufsgenossenschaft voll zurückgezahlt wurden.

2. Anwendungsfälle

In der Geschichte der gesetzlichen Unfallversicherung ist die gemeinsame Lasttragung sowohl in Form der freiwilligen als auch der angeordneten Gemeinlastbildung in Erscheinung getreten.

a) Freiwillige Gemeinlast

Auf Grund der §§ 982, 715 RVO a.F. ist im Jahre 1926 zwischen den landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften für den Donaukreis und den Schwarzwaldkreis eine Vereinbarung über eine Gemeinlastbildung zustande gekommen[1].
In neuerer Zeit sind freiwillige Gemeinlastbildungen zumeist auf Kriegsfolgeeinwirkungen oder Folgen aus der Teilung Deutschlands zurückzuführen. So besteht zwischen den landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften ein Gemeinlastverfahren, nach dem die die Beitragseingänge übersteigenden Entschädigungslasten aus den Berliner Unfällen auf alle landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften umgelegt werden[2].
Ebenfalls werden bestimmte Altlasten der Reichs-

---

1) Vgl. Schulte-Holthausen, a.a.O., § 714 Anm. 3

2) Vgl. Lauterbach, Unfallversicherung, § 737 Anm. 2 c

Bau-Berufsgenossenschaft durch die Bau-Berufsgenossenschaften der Bundesrepublik Deutschland und Personalbelastungen der untergegangenen Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaften durch die bestehenden Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaften in der Bundesrepublik Deutschland getragen[1].

b) Angeordnete Gemeinlast

Die Fälle der verordneten Gemeinlast beschränken sich auf die Zeit vor 1945. Durch eine nicht veröffentlichte Anordnung des Reichsarbeitsministers vom 6. 8. 1934 wurde eine Gemeinlast der Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft gebildet, soweit diese Last auf Renten aus Unfällen bei Betrieben beruhte, die sich in den an Polen abgetretenen Gebieten befanden. Durch § 5 der Verordnung über die Auflösung der Südwestdeutschen Eisen-Berufsgenossenschaft vom 11. 4. 1924[2] wurde für die Entschädigungslast dieser Berufsgenossenschaft eine Gemeinlast der Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft eingeführt. Durch die Verordnung über die Tilgung rückständiger Postvorschüsse in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung vom 4. 8. 1934[3] wurde zwar keine Gemeinlast i. S. des § 715 a RVO a.F., jedoch eine Unterstützung in Form von Darlehen der übrigen landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften an die Ostpreußische Berufsgenossenschaft eingeführt.

---

1) Vgl. Lauterbach, Unfallversicherung, § 737 Anm. 2 c

2) RGBl. I, S. 403

3) RGBl. I, S. 770

3. Gemeinlast in anderen Sozialversicherungszweigen

Auch in den anderen Sozialversicherungszweigen ergab sich im Laufe der Entwicklung die Notwendigkeit, Gemeinlast- bzw. Finanzausgleichsverfahren zwischen den einzelnen Versicherungsträgern durchzuführen. So beseitigte das "Gesetz zur Erhaltung leistungsfähiger Krankenkassen" vom 27. 3. 1923[1] die Zwergkrankenkassen und brachte in § 21 die ersten Ansätze zur Verbesserung der Krankenfürsorge durch Schaffung einer Gemeinlast im Bereich eines Oberversicherungsamtes[2].

Nach § 13 des Sozialversicherungsanpassungsgesetzes vom 17. 6. 1949[3] können die Krankenkassenverbände einen Finanzausgleich herbeiführen, wenn die Beiträge zu einer bestimmten Krankenkassenart zur Leistungsdeckung nicht ausreichen.

Für die Renten- und Invalidenversicherung enthalten die §§ 1390-1393 RVO ein besonderes Gemeinlastverfahren für die von den Versicherungsträgern der Rentenversicherung der Arbeiter, der Deutschen Bundespost und des Bundes zu tragenden Aufwendungen für Renten, Beitragserstattungen und Rentnerkrankenversicherung[4].

Bei der Aufzählung von Gemeinlast- und Finanzausgleichsverfahren in der Sozialversicherung ist jedoch zu beachten, daß vergleichende Fest-

---

1) RGBl. I, S. 225 ff

2) Prange, a.a.O., S. 217; Umrath, a.a.O., S. 128

3) WiGBl. S. 99

4) Zum Gemeinlastverfahren in der Rentenversicherung vgl. näher Ostermayer, a.a.O., S. 204 ff

stellungen zwischen der Unfallversicherung und den anderen Sozialversicherungszweigen nicht direkt und allgemein getroffen werden können. Gerade bei Fragen, die den Umfang der Solidarhaftung betreffen, zwingen die der Unfallversicherung eigenen Formen der fachlichen Gliederung und der unfallbezogenen Beitragsbemessung zu gesonderter Betrachtung.

4. Bedeutung der Gemeinlastbildung

Das Gemeinlastverfahren stellt eine Erweiterung der herkömmlichen Solidarhaftung dar. Über den Rahmen ihres eigenen Versicherungsträgers hinaus stehen die Mitglieder mehrerer Versichertengemeinschaften gemeinsam für eine bestimmte Last ein. Die Bildung einer solchen Lastengemeinschaft wird dann erforderlich, wenn der einzelne Versicherungsträger nicht mehr in der Lage ist, aus eigenem Beitragsaufkommen die benötigten Mittel aufzubringen. Um seine Leistungsfähigkeit und damit den sozialen Schutz der Versicherten sicher zu stellen, wird der die finanzielle Kraft des einzelnen Versicherungsträgers übersteigende Betrag in solidarischem Einstehen der gesamten oder eines Teils der übrigen Versicherungsträger aufgebracht.
Eine solche Gefahrgemeinschaft einer Mehrzahl von Versicherungsträgern bedeutet ein Hervorheben des Solidaritätsgedankens und darüber hinaus die Verwirklichung des in Art. 20, 28 GG niedergelegten Grundsatzes der Sozialstaatlichkeit, da letztlich der soziale Schutz der Arbeitnehmer in Frage gestellt ist.

Diese grundsätzlichen Überlegungen zur Gemeinlastbildung gelten für die gesamte Sozialversicherung. Darüber hinaus stellt die Gemeinlastbildung für die Unfallversicherung eine Durchbrechung der Haftung nach fachlich gegliederten Versichertengemeinschaften ebenso wie eine Durchbrechung der unfallbezogenen Finanzierung dar. Zumindest eröffnen die §§ 737, 738 RVO die Möglichkeit, entgegen den Aufbaugrundsätzen der gesetzlichen Unfallversicherung eine Haftung ohne Rücksicht auf fachliche Einordnung zu vereinbaren oder anzuordnen. Für die Frage nach dem Umfang dieses Prinzips der solidarischen Haftung der Unfallversicherungs-Träger sind diese Vorschriften von wesentlicher Bedeutung, da der Gesetzgeber hier zu erkennen gegeben hat, daß in bestimmten Situationen das Prinzip der begrenzten Solidarhaftung, wie es der normalen Finanzierung der fachlich gegliederten Unfallversicherungs-Träger zu Grunde liegt, zu Gunsten einer erweiterten Solidarhaftung unter verschiedenen Versicherungsträgern durchbrochen werden muß. Dennoch fällt bei den angeführten Fällen einer Gemeinlastbildung in der Unfallversicherung auf, daß sie bisher nur zwischen fachlich gleichen Berufsgenossenschaften zustande gekommen ist. Eine Gemeinlast unter fachlich verschiedenen Berufsgenossenschaften hat es bisher in der Geschichte der gesetzlichen Unfallversicherung noch nicht gegeben. Insoweit stellt Art. 3 UVNG ein Novum in der Geschichte der gesetzlichen Unfallversicherung dar.

VII. Ergebnis des ersten Abschnitts

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Frage nach dem Umfang der Solidarhaftung in der gesetzlichen Unfallversicherung.
Die zunächst erörterte Problematik der Rechtsnatur und der Grundlagen der Unfallversicherung hat ergeben, daß die Unfallversicherung ihrem Kern nach als Versicherung anzusehen ist. Die Aufnahme bestimmter sozialer Schutzgedanken, sowie die Verbindung mit verschiedenen aus ihrer Rechtsnatur zu erklärenden Zielen hat zu einer Sonderstellung der Unfallversicherung auch innerhalb der Sozialversicherung geführt. Dadurch wird jedoch kein Abweichen, sondern eher eine Betonung des versicherungsrechtlichen Charakters erreicht. Wesentliche Elemente der Unfallversicherung sind die in öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften zusammengefaßten Solidargemeinschaften der Unternehmer, die in genossenschaftlicher Selbsthilfe gemeinsam die benötigten Mittel aufbringen. Trotz der unfallbezogenen Finanzierung steht dabei die solidarische Haftung der Unternehmer innerhalb der Versichertengemeinschaften im Vordergrund.
Eine Besonderheit stellt die fachliche Ausrichtung der Unfallversicherung dar. Durch die gewerbsmäßige Gliederung der Versicherungsträger wird die Solidarhaftung zunächst auf den Kreis der in einer Berufsgenossenschaft zusammengefaßten Genossen beschränkt. In den §§ 737, 738 RVO hat der Gesetzgeber jedoch die Möglichkeit einer Solidarhaftung über den Rahmen einer Berufsgenossenschaft hinaus als Gemeinlastbildung mehrerer Berufsgenossenschaften eröffnet. Die Frage nach dem Umfang der Solidarhaftung ist

damit der Frage gleichzustellen, ob die in den §§ 737, 738 RVO zum Ausdruck gekommenen Grundsätze als Ausnahmeregelung auf die dort niedergelegten Formen beschränkt bleiben müssen oder ob und wieweit das den Vorschriften zu Grunde liegende Prinzip der Solidarhaftung über die Berufsgenossenschaft hinaus einer Weiterentwicklung fähig und bedürftig ist?

2. A B S C H N I T T

Die Einfügung des Art. 3 UVNG in das System der gesetzlichen Unfallversicherung

I. Art. 3 UVNG - eine in der gesetzlichen Unfallversicherung nicht vorgesehene Form der Gemeinlast

Art. 3 UVNG ordnet die Verteilung der Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft aus den Versicherungsfällen vor dem 1. 1. 1953 auf die gewerblichen Berufsgenossenschaften und die See-Berufsgenossenschaft an. Die Frage der Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem systematischen Aufbau der Unfallversicherung verlangt zunächst eine Einordnung und Abgrenzung zu den Möglichkeiten der Gemeinlastbildung, die nach den Vorschriften des dritten Buches der Reichsversicherungsordnung gegeben sind.

1. Verhältnis von Art. 3 UVNG zu den §§ 737, 738 RVO

Art. 3 UVNG ordnet eine Gemeinlast im Sinne der §§ 736 ff RVO an. Innerhalb der in den §§ 736 ff RVO festgelegten Formen der Gemeinlastbildung ist sie, - da nicht von den Berufsgenossenschaften vereinbart, sondern vom ordentlichen Gesetzgeber angeordnet -, neben § 738 RVO zu stellen. Bei der Abgrenzung zu der dort vorgesehenen Form der Gemeinlastbildung sind sowohl die unterscheidenden Merkmale als auch die Gemeinsamkeiten herauszustellen.

a) Unterschiede

Bei der Gegenüberstellung von Art. 3 UVNG und § 738 RVO wird deutlich, daß die Verteilung der Bergbau-Altlast in erheblichem Maße von der im Gesetz vorgesehenen angeordneten gemeinsamen Lasttragung der Versicherungsträger abweicht. Die strengen Voraussetzungen, die § 738 RVO für die Anordnung einer Gemeinlast fordert, sind vom Gesetzgeber bei der Regelung in Art. 3 UVNG nicht beachtet worden. § 738 RVO beschränkt die gemeinsame Lasttragung auf ein Geschäftsjahr, während Art. 3 UVNG eine direkte zeitliche Begrenzung nicht vorsieht. Allenfalls könnte die Beschränkung der Gemeinlast auf die Rentenaltlast aus Versicherungsfällen vor dem 1. 1. 1953 insofern auch eine zeitliche Begrenzung enthalten, als mit dem Ableben der aus dieser Regelung Berechtigten auch die Gemeinlastbildung endet. Weiter knüpft Art. 3 UVNG nicht an die in § 738 RVO geforderte unmittelbare Leistungsgefährdung einer Berufsgenossenschaft an. Diese liegt praktisch erst dann vor, wenn die erforderlichen Beitragssummen durch die verpflichteten Unternehmer nicht mehr aufgebracht werden können[1]. Daran gemessen stellt Art. 3 UVNG eher eine vorbeugende Maßnahme zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Bergbau-Berufsgenossenschaft dar. Es wird allerdings noch zu untersuchen sein, wieweit zwar nicht unmittelbar bevorstehende Zahlungsunfähigkeit der Berufsgenossenschaft vorliegt, die Beitragsleistungen jedoch ein Maß erreicht haben, welches wirtschaftlich und sozial nicht mehr vertretbar ist.[2]

---

1) Vgl. S. 61, 62

2) Dieses Merkmal erfüllt auch die Voraussetzungen des § 738 RVO. Vgl. S.

Auch hinsichtlich ihrer rechtlichen Grundlage differieren die beiden Formen der Gemeinlastbildung. Während die in § 738 RVO vorgesehene Gemeinlast auf einer Verordnung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung beruht, erfolgte die Verteilung der Bergbau-Altlast durch formelles Gesetz.

b) Gemeinsamkeiten

Trotz der aufgezeigten Unterschiede geht Art. 3 UVNG im Ansatz von den gleichen Überlegungen aus, wie sie auch § 738 RVO zu Grunde liegen. Kernstück der Vorschrift ist die Anordnung einer gemeinsamen Lasttragung eines bestimmten Teils der Last einer Berufsgenossenschaft durch mehrere Berufsgenossenschaften, die durch die schlechte wirtschaftliche Lage der notleidenden Berufsgenossenschaft erforderlich geworden ist. Die nach dem Aufbau der Unfallversicherung zunächst auf die einzelne Berufsgenossenschaft beschränkte gemeinsame Lasttragung ist durch eine über den einzelnen Versicherungsträger hinausgehende Solidarhaftung unter bestimmten Versicherungsträgern erweitert worden.
In der angeordneten Ausdehnung und Erweiterung der Solidarhaftung liegt sowohl die besondere Bedeutung der Gemeinlastbildung nach § 738 RVO[1] als auch der Verteilung der Bergbau-Altlast nach Art. 3 UVNG[2].

---

1) Vgl. S. 66, 67

2) Vgl. Lauterbach, Unfallversicherung, § 736 Anm. 1, der Art. 3 UVNG als Sonderregelung ansieht, jedoch einräumt, daß sich die Grundgedanken der Regelung auch in § 738 RVO finden.

2. Anlaß und Bedeutung der Gemeinlastbildung

Die zwischen den Gemeinlastverfahren des § 738 RVO und Art. 3 UVNG bestehenden Unterschiede sind wesentlich darauf zurückzuführen, daß § 738 RVO lediglich die abstrakte Möglichkeit einer Gemeinlastanordnung vorsieht, während Art. 3 UVNG ein konkreter Sachverhalt zu Grunde liegt, dessen Lösung durch die gesetzgeberische Maßnahme erreicht werden soll.
Es ist allerdings nicht richtig, die seit Jahren schwelende "Bergbaukrise" pauschal als Anlaß und Grund der Verteilung der Bergbau-Altlast zu bezeichnen. Vor allem muß scharf zwischen dem "Auslösungsmoment", d.h. dem konkreten Anlaß der Gemeinlastbildung und der über den Bereich der Bergbau-Berufsgenossenschaft hinausgehenden allgemeinen Problematik unterschieden werden.

a) Wirtschaftliche Lage der Bergbau-Berufsgenossenschaft

Die Notwendigkeit der in Art. 3 UVNG angeordneten Gemeinlast folgt aus der im Vergleich zu den übrigen gewerblichen Berufsgenossenschaften extrem hohen Belastung der Bergbau-Berufsgenossenschaft, die auch nach der Altlastverteilung noch ungleich höher ist als die der anderen gewerblichen Versicherungsträger.
Die unterschiedlichen Belastungen ergeben sich aus folgenden Angaben[1]. Der Bergbau-Berufsge-

---

1) Die Zahlenangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf 1962, dem letzten Jahr vor Inkrafttreten des Art. 3 UVNG.
Sie sind entnommen den statistischen Angaben: "Höhe und Entwicklung der Belastung der Bergbau-Berufsgenossenschaft im Vergleich mit anderen gewerblichen Berufsgenossenschaften vor und nach der Entlastung gemäß Art. 3 UVNG" Stand 1962/63". Herausgegeben von der Hauptverwaltung der Bergbau-Berufsgenossenschaft.

nossenschaft gehören nur 3 % der von den gewerblichen Berufsgenossenschaften insgesamt Versicherten mit 3,8 % der Gesamtentgeltsumme der gewerblichen Wirtschaft an. Auf die Bergbau-Berufsgenossenschaft entfielen aber 32,5 % der Gesamtausgaben der Versicherungsträger der gewerblichen Unfallversicherung. Die restlichen 67,5 % verteilen sich auf 35 gewerbliche Berufsgenossenschaften.

Aus diesem Mißverhältnis resultiert auch die außerordentlich hohe Belastung der Bergbauunternehmen mit einem Umlageanteil von 12,44 DM je 100 DM umlagepflichtige Lohnsumme gegenüber einer durchschnittlichen Belastung von 1,06 DM in den anderen gewerblichen Versicherungsträgern.
Darin liegt für das Jahr 1956[1)], in dem die Umlage in der Bergbau-Berufsgenossenschaft 7,69 DM betrug, eine Steigerung von rund 62 % gegenüber einer Senkung der Belastung in der übrigen gewerblichen Wirtschaft von 5 % (1956 = 1,11 DM). Bezüglich des Umlageanteils je Versicherten folgt aus einem Vergleich zu 1956, daß bei der Bergbau-Berufsgenossenschaft eine Steigerung von ca. 130 % zur damaligen Belastung eingetreten ist, während sie bei den übrigen gewerblichen Berufsgenossenschaften nur rund 60 % ausmacht. Auch im Bild der Gesamtausgaben der Berufsgenossenschaften spiegelt sich die unterschiedliche Belastung wieder. Die Entwicklung des Anteils der berufsgenossenschaftlichen Gesamtausgaben je 100 DM Entgelt im Bergbau und in der übrigen gewerblichen Wirtschaft zeigt,

---

1) 1956 beginnt der wirtschaftliche Stillstand im Bergbau. Die Zahl der Versicherten steigt nur geringfügig und nimmt seit 1957 stetig ab.

daß die Belastung der Bergbau-Berufsgenossenschaft seit 1926 von 3,16 DM auf 12,52 DM im Jahre 1962 gestiegen ist, während sie bei den übrigen gewerblichen Berufsgenossenschaften von 1,26 DM im Jahre 1926 auf 1,03 DM im Jahre 1962 gefallen ist.
Aus diesen Zahlen folgt, daß die Belastung der Bergbau-Berufsgenossenschaft 1926 ungefähr 2 1/2 mal so hoch, 1962 jedoch mehr als 12 1/2 mal so hoch war wie in den übrigen gewerblichen Berufsgenossenschaften.

Die außerordentlich hohe Belastung der Bergbau-Berufsgenossenschaft beruht vor allem auf dem unverhältnismäßig hohen Anteil der Entschädigungslast für Berufskrankheiten. Auf die Bergbau-Berufsgenossenschaft entfallen 85 % der Entschädigungslasten für Berufskrankheiten, die in der gewerblichen Unfallversicherung aufgewandt werden, dagegen nur 18 % der Entschädigungslasten für Arbeitsunfälle. Auch innerhalb der Entschädigungslast der Bergbau-Berufsgenossenschaft haben die Berufskrankheiten einen unverhältnismäßig hohen Anteil. Sie machen hier 62 % aus gegenüber rund 6 % bei den übrigen gewerblichen Berufsgenossenschaften. In absoluten Zahlen ausgedrückt entfielen 1962 auf jeden Versicherten der Bergbau-Berufsgenossenschaft ein Betrag von 617,75 DM an Entschädigungsleistungen für Berufskrankheiten, während sich der entsprechende Betrag bei den übrigen gewerblichen Berufsgenossenschaften auf 3,22 DM belief.
Der starke Anteil der Berufskrankheiten ist im Bergbau wesentlich auf die große Zahl der Silikoseerkrankungen zurückzuführen. Infolge der medizinischen Fortschritte auf diesem Gebiet besteht

eine gegenüber früheren Jahren wesentlich gestiegene Lebenserwartung der Silikoserentner, die damit nach ihrem Ausscheiden aus dem Beruf noch auf Jahrzehnte Leistungen aus der Unfallversicherung beziehen.

Die gesamte starke Belastung der Bergbau-Berufsgenossenschaft ist nur zu einem Teil mit der natürlichen Unfallgefahr des bergmännischen Berufs zu erklären. Zwar ist die Unfallgefahr und das Risiko der Berufskrankheiten im Bergbau ungleich größer als in der übrigen gewerblichen Wirtschaft, jedoch zeigt die Statistik, daß zumindest nicht ein Ansteigen der Zahl der Unfälle und Berufskrankheiten und damit mangelnde Unfallverhütung Ursache der starken Belastung war. Im Gegensatz zur übrigen gewerblichen Wirtschaft waren im Bereich der Bergbau-Berufsgenossenschaft die Unfallzahlen und die Fälle von Berufskrankheiten seit 1949 sogar rückläufig. Lediglich die Wegeunfälle, die finanziell nicht stark ins Gewicht fallen, nahmen zu.

b) Anlaß der Gemeinlastbildung

Die trotz der rückläufigen Zahl der Entschädigungsfälle extrem gestiegene Belastung der Bergbau-Berufsgenossenschaft, die schließlich zu einer Abwälzung eines Teils der Entschädigungslast auf andere Versicherungsträger führte, hat verschiedene Ursachen.
Zunächst machte sich die Sozialgesetzgebung des Bundes für die Bergbau-Berufsgenossenschaft in besonderem Maße bemerkbar, da sie sich verstärkt auf die Entschädigungsleistungen für

Rentenfälle auswirkt[1]).
Der konkrete Anlaß bzw. das Auslösungsmoment, welches der Gemeinlastbildung des Art. 3 UVNG zu Grunde liegt, ist jedoch nicht in diesen gesetzgeberischen Maßnahmen zu sehen, sondern liegt ohne Zweifel in der strukturellen Krise des Bergbaus. Als Folge der Absatzschwierigkeiten waren Stillegungen von Bergwerksunternehmen notwendig, die Abwanderungen von Arbeitskräften in andere Wirtschaftszweige mit sich brachten. Wenn die Bergbau-Berufsgenossenschaft notleidend geworden ist, so spiegelt sich darin letztlich nur die Notsituation der in ihr zusammengefaßten Unternehmen. Die strukturelle Krise des Bergbaus im Rahmen der Entwicklung der gesamten Energiewirtschaft hat als auslösendes Moment dazu geführt, daß die hohe Belastung der Bergbau-Berufsgenossenschaft nicht mehr oder nur in einem sozial und wirtschaftlich nicht mehr vertretbaren Rahmen aufgebracht werden kann.

Der gesetzgeberische Weg der Regelung nach Art. 3 UVNG zeigt jedoch, daß neben dem Auslösungsmoment der Bergbaukrise auch andere Erwägungen herangezogen wurden, die über den Bereich der Bergbau-Berufsgenossenschaft auch für andere Versicherungsträger Gültigkeit haben. Zunächst sollte innerhalb der gesamten gewerblichen Unfallversicherung die Rentenaltlast

---

1) Vgl. Unfallzulagengesetz vom 29. 4. 1952 (BGBl. I. S. 253); 5. Berufskrankheitenverordnung vom 26. 7. 1952 (BGBl. I. S. 395); 1. vorläufiges Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz vom 27. 7. 1957 (BGBl. I. S.1071); 2. vorläufiges Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz vom 29. 12. 1960 (BGBl. I. S.1085).

vor 1953 umverteilt werden[1]. Die Beschränkung der Gemeinlast auf die Altlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft ist auf die Entschließung einer außerordentlichen Mitgliederversammlung des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften zurückzuführen, die der geltenden Fassung den Vorrang vor einer allgemeinen Umverteilung gab[2]. Diese Entwicklung zeigt, daß die Frage einer notwendigen Gemeinlastbildung nicht auf die Bergbau-Berufsgenossenschaft beschränkt ist, sondern ein allgemeines Problem der gesetzlichen Unfallversicherung darstellt, von dem latent alle Berufsgenossenschaften erfaßt sind. Die Bergbaukrise brachte das Problem für die Bergbau-Berufsgenossenschaft besonders deutlich zum Ausdruck und führte schließlich zur Anordnung der gemeinsamen Lasttragung nach Art. 3 UVNG.

c) Allgemeine unfallversicherungsrechtliche Problematik

Die allgemeine Problematik, die als Hintergrund der unterschiedlichen Belastung der Versicherungsträger und als Ursache der Gemeinlastbildung über den Rahmen der Bergbau-Berufsgenossenschaft hinaus auch für andere Wirtschaftszweige Gültigkeit hat, umfaßt im wesentlichen zwei Bereiche: Die Lohnintensität eines Unternehmens als Faktor der Beitragshöhe und die strukturellen Schwankungen unterworfene unterschiedliche Entwicklung der Gewerbezweige. Die vielen Kompo-

---

1) Bericht des Sozial-politischen Ausschusses des Bundestages: BT-Drucksache IV/938 S. 30, 31, 137; Dörner, a.a.O., S. 368, 369

2) Vgl. BG 1963, 90

nenten, deren Zusammentreffen zur Situation der notleidenden Bergbau-Berufsgenossenschaft geführt haben, sind auf dem Hintergrund dieser beiden Bereiche zu sehen, die für die gesamte gesetzliche Unfallversicherung von großer Bedeutung sind.

Die Bergbauunternehmen sind bekanntlich seit jeher besonders lohnintensiv, da Automation und Rationalisierung im Bergbau bisher nicht in gleichem Maße möglich waren wie in anderen Gewerbezweigen. Nach dem lohnausgerichteten Beitragssystem der Unfallversicherung ergibt sich schon daraus eine stärkere Belastung des Bergbaus und aller anderen lohnintensiven Unternehmen.

Wichtiger ist jedoch die nicht genügende Berücksichtigung der strukturellen Veränderungen der Gewerbezweige im organisatorischen und finanztechnischen Aufbau der Unfallversicherung.

Das in der Unfallversicherung geltende Umlageverfahren verlangt eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung eines Gewerbezweiges. Dann ermöglicht das Verhältnis von Arbeitnehmern, deren Entgelt für die Beitragsberechnung entscheidend ist, zu den Versicherungsberechtigten, insbesondere zu den nicht mehr im Erwerbsleben stehenden Rentenberechtigten, die Belastung in tragbarem Rahmen zu halten. Auch wenn die Entschädigungsleistungen infolge neu anerkannter Unfälle und Berufskrankheiten oder auf Grund gesetzgeberischer Maßnahmen steigen, bleibt bei mitsteigenden Entgeltsummen die relative Belastung gleich. Eine stagnierende oder rückläufige Entwicklung eines Gewerbezweiges färbt in gleichem Maße auf den Versicherungsträger ab. Da das Umlageverfahren keine Rücklagenbildung in größerem Rahmen zuläßt, sondern die Belastung nach Ablauf jedes Jahres auf die Mitglieder verteilt wird, entspricht die wirtschaftliche Lage des einzelnen Unternehmens auch stets der wirtschaftlichen La-

ge der Berufsgenossenschaften.

Von dieser Folge wurde auch die Bergbau-Berufsgenossenschaft erfaßt. Während der wirtschaftliche Aufschwung in den meisten anderen Gewerbezweigen die Zunahme der berufsgenossenschaftlichen Belastung sogar übertroffen hat, konnten die steigenden Kosten der gesetzlichen Unfallversicherung im Bergbau nicht durch Ausweitung des wirtschaftlichen Volumens aufgefangen werden. Die strukturelle Krise des Bergbaus hat, bedingt durch den Wettbewerbsdruck auf dem Energiemarkt, zu zahlreichen Zechenstillegungen geführt. Der Umfang der noch erforderlichen Stilllegungen ist heute noch nicht absehbar; er wird weitgehend von der energiewirtschaftlichen Lage und der energiepolitischen Konzeption der Bundesregierung abhängen. Das Bild weiterer Zechenstillegungen zeichnet sich jedoch schon ab.

Entlassungen und freiwillige Abwanderungen von Arbeitskräften waren die notwendigen Folgen der Stillegungen und der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung im Bergbau. So ging die Zahl der in der Bergbau-Berufsgenossenschaft Versicherten von 1956 bis 1962 um rund 110 000 zurück[1]. Ein weiterer Rückgang der Zahl der Arbeitnehmer im Bergbau und damit auch der Versicherten der Bergbau-Berufsgenossenschaft wird sich als Folge kommender Stillegungen nicht vermeiden lassen.
Nach dem in der Unfallversicherung geltenden Umlageverfahren müssen die noch produzierenden Unternehmen die Kosten der Entschädigungsfälle

---

1) Die Zahlen sind den statistischen Angaben der Bergbau-Berufsgenossenschaft entnommen; S. 73

aus den stillgelegten Unternehmen als sog. "Totlast" mitübernehmen. Dadurch ist die in der Bergbau-Berufsgenossenschaft ohnehin schon unverhältnismäßig hohe Belastung mit Entschädigungsleistungen aus Rentenfällen noch größer geworden. Während 1956 auf 1000 Versicherte der Bergbau-Berufsgenossenschaft rund 260 Rentenempfänger kamen, stieg diese Zahl bis 1962 auf etwa 381. Die entsprechenden Werte betragen für die übrigen gewerblichen Berufsgenossenschaften im Schnitt für 1956 rund 28 und für 1962 rund 29[1]. Diese Altlastüberbürdung als Folge der Abwanderung von Arbeitnehmern hat zu der wirtschaftlich und sozial nicht mehr vertretbaren Belastung der Bergbau-Berufsgenossenschaften geführt[2].

Dieses Problem beschränkt sich nicht auf die Bergbau-Berufsgenossenschaft. Hier zeigt sich vielmehr eine auf dem fachlichen Aufbau der Unfallversicherung verbunden mit der Mittelaufbringung nach dem Umlageverfahren beruhende Schwierigkeit, die für die gesamte gesetzliche Unfallversicherung latent besteht. Die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der Gewerbezweige hat dazu geführt, daß verschiedene von ihnen an Bedeutung verloren oder ganz verschwanden, während andere an ihre Stelle traten. Die damit verbundene Fluktuation der Arbeitskräfte bedingt, daß die Lohnsummen der abgewanderten Arbeitnehmer in den neuen Gewerbezweigen zu den Versicherungsleistungen beitragen, während die Lasten aus früheren Versicherungsfällen

---

1) Die Zahlen sind den statistischen Angaben der Bergbau-Berufsgenossenschaft entnommen; s. S. 73

2) Dörner, a.a.O., S. 368; Haase-Koch, a.a.O., zu Art. 3 UVNG; Keyser, a.a.O., S. 5/6

bei den ursprünglichen Versicherungsträgern verbleiben und nun auf die Lohnsummen einer geringeren Zahl von Versicherten umgelegt werden müssen. Im Laufe der Entwicklung entsteht daraus in einzelnen Gewerbezweigen eine unverhältnismäßige Relation von Entschädigungslast und Versicherungspflichtigen.

II. Einfluß der fachlichen Gliederung auf den Umfang der Solidarhaftung

Das Auswirken der strukturellen Krise eines Gewerbezweiges auf die wirtschaftliche Lage seiner Berufsgenossenschaft ist eine Folge der fachlichen Gliederung der gesetzlichen Unfallversicherung. Bei einer Einheits-Berufsgenossenschaft, etwa in Form einer Reichsversicherungsanstalt wie sie der erste Entwurf zum Unfallversicherungsgesetz von 1884 vorsah[1], gleichen sich wirtschaftliche Schwankungen in einzelnen Gewerbezweigen durch Verlagerung der Risiken auf eine größere Solidargemeinschaft wieder aus. Die Fluktuation der Arbeitnehmer und damit der Versicherten zwischen den Gewerbezweigen bewegte sich immer nur innerhalb der Solidargemeinschaft. Das Problem einer Altlastüberbürdung könnte in der Form, wie es Art. 3 UVNG zu Grunde liegt, nicht auftauchen. Die Struktur der fachlichen Gliederung der gesetzlichen Unfallversicherung ist daher ein Schlüsselpunkt der Frage nach dem Umfang der Solidarhaftung.

---

1) Vgl. S. 39 Anm. 1 und 2

1. Bedeutung der fachlichen Gliederung

Die Untersuchungen über den Aufbau der Unfallversicherung haben ergeben, daß die fachliche Gliederung der Berufsgenossenschaften die organisatorische Grundlage und zugleich eine typische Eigenart der Unfallversicherung darstellt[1]. Aus dieser gewerblichen Struktur der Versicherungsträger wird zum Teil gefolgert, die Unfallversicherung werde von dem Gedanken beherrscht, jede Berufsgenossenschaft, d.h. die in ihr zusammengeschlossenen Unternehmen trügen das Unfallrisiko und die Entschädigungslast ihres Gewerbezweiges allein[2] und brauchten sich um andere Gewerbezweige nicht zu kümmern.
Zur Stützung dieser Ansicht wird dabei auf die unfallbezogene Finanzierung der Unfallversicherung verwiesen[3].
Die Tatsache, daß noch innerhalb einer Berufsgenossenschaft die unterschiedlichen Unfallrisiken durch die Einführung von Gefahrklassen möglichst ausgeglichen werden, sei nur eine Ergänzung und Weiterführung des Gedankens, die Solidarhaftung in der Unfallversicherung beschränke sich auf die Berufsgenossenschaft und sei auch dort durch die Haftungsmerkmale der Gefahrklassen auf die einzelnen Gewerbezweige begrenzt.

---

1) Vgl. S. 38 ff

2) Gotzen-Doetsch, a.a.O., Anm. zu §§ 737-739; Lauterbach, Unfallversicherung, § 736 Anm. 1; Lauterbach, Sonderstellung, S. 127

3) Lauterbach, Sonderstellung, S. 127; Möller, Unfallversicherung, S. 323 ff, der aus dem Gedanken fehlender Beitragsgerechtigkeit die Unvereinbarkeit von Art. 3 UVNG mit dem Versicherungsgedanken der Unfallversicherung herleitet; Ohlgardt, Teilung und Abwälzung, S. 369

Wie bereits dargestellt wurde[1], finden im Finanzierungssystem der Unfallversicherung, soweit die Berücksichtigung der Unfallgefährlichkeit nicht erzieherischen Zwecken entspringt (§ 725 Abs. 2 RVO), Haftungsgedanken nur insoweit Anwendung, als dadurch nicht die Grundkonzeption der Unfallversicherung, die solidarische Lasttragung der Unternehmer ihrer Bedeutung entkleidet wird. Innerhalb des Rahmens der Berufsgenossenschaft gibt das Finanzierungssystem der Unfallversicherung dem Gedanken der Solidarität den Vorzug vor einer rein nach Haftungsmaßstäben ausgerichteten Belastung der Mitglieder. Wieweit sich daraus zugleich eine Beschränkung der Solidarhaftung auf die Berufsgenossenschaft ergibt, bleibt noch offen. Die nach Berufsgenossenschaften getrennte Mittelaufbringung ergibt sich zunächst notwendig aus der organisatorischen Struktur der Unfallversicherung. Das Prinzip der fachlichen Gliederung der Versicherungsträger erweist sich daher auch im Zusammenspiel mit der Finanzierung der Unfallversicherung als entscheidendes Kriterium bei der Frage nach dem Umfang der Solidarhaftung.
Das Bundessozialgericht[2] hat zu der Problematik der Solidarhaftung ausgeführt, ein Grundsatz der Solidarhaftung innerhalb der Gesamtheit der Versicherungsträger der gesetzlichen Unfallversicherung bestehe nicht. Auch das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen[3] hatte in dem vorinstanzlichen Urteil den Gedanken einer Solidarhaftung der Berufsgenossenschaften unter-

---

1) Vgl. S. 55 ff

2) BSGE 20, 101 ff (103)

3) Urteil vom 11. März 1958 - AZ: L 5 U 53/56 -

einander abgelehnt. Es hatte dabei u.a. auf den § 647 RVO a.F. hingewiesen, wonach der Staat bei Ausfall einer Berufsgenossenschaft eine Garantenstellung innehatte. Auch sprach nach Ansicht des Gerichts die gewerbliche Gliederung der Unfallversicherung gegen einen solchen Grundsatz der Solidarhaftung. Dieser Begründung hat sich das Bundessozialgericht in vollem Umfang angeschlossen.

Die Gemeinlastbildung nach Art. 3 UVNG wird bei diesen Erwägungen entweder als mit den Prinzipien und der Struktur der gesetzlichen Unfallversicherung unvereinbar abgelehnt[1] oder als Einzelregelung eines besonders gelagerten Falles angesehen[2], wobei Lauterbach allerdings einräumt, daß sich die Grundgedanken des Art. 3 UVNG schon in den §§ 737, 738 RVO finden. Neben dieser Sonderregelung wird eine Solidarhaftung der Versicherungsträger untereinander ohne Bezug auf die ausdrücklichen gesetzlichen Vorschriften der §§ 737, 738 RVO verneint[3].

Dabei gehen die gesamten Überlegungen davon aus, daß die aus der Organisationsform der fachlichen Gliederung entstandene Beschränkung der Solidarhaftung auf den einzelnen Versicherungsträger auch ein materielles Prinzip der gesetzlichen Unfallversicherung darstellt. Diese Folgerung erscheint gewagt und ist keineswegs zwingend. Sie ist sicher dann zutreffend, wenn die fachliche Gliederung gerade oder auch deshalb

---

1) Möller, Unfallversicherung, S. 323 ff; Ohlgardt, Teilung und Abwälzung, S. 369 ff; Ohlgardt, Umlagebescheide, S. 1261

2) BSGE 20, 101 ff (103); Gotzen-Doetsch, a.a.O., Anm. zu §§ 737-739; Lauterbach, Unfallversicherung, § 736 Anm. 1

3) Vgl. dazu besonders BSGE 20, 101 ff (104)

Organisationsprinzip der gesetzlichen Unfallversicherung wurde, um eine Begrenzung der Solidarhaftung zu erreichen. Dabei kann zunächst die Frage offen bleiben, ob eine solche Zielsetzung nicht gegen das Gebot der Sozialstaatlichkeit verstieße. Sie kann zutreffend sein, wenn die fachliche Gliederung zwar nicht ausschließlich zur Beschränkung der Solidarhaftung geschaffen wurde, aber diese Organisationsform so stark in den materiellen Prinzipien der Unfallversicherung verwurzelt ist, daß eine Umgehung nicht möglich erscheint. Sie ist dann nicht zutreffend, wenn die fachliche Gliederung aus Gesichtspunkten eingeführt und später beibehalten wurde, die sich nicht auf die Begrenzung der Solidarhaftung beziehen, sondern diese als zwangsläufige Folge des organisatorischen Aufbaus lediglich mit sich bringen. In diesem Falle darf die Organisationsform nicht um ihrer selbst willen da sein, sondern muß gegebenenfalls hinter materiellen rechts- und sozialstaatlichen Erfordernissen zurücktreten.
Die weitere Grundlage der Untersuchung über den Umfang der Solidarhaftung hängt also weitgehend davon ab, welche Gründe für die Wahl der fachlichen Gliederung der Versicherungsträger als Organisationsform der Unfallversicherung entscheidend waren und später die Beibehaltung dieser Regelung bewirkten.

2. Einführung der fachlichen Gliederung

Bei der Untersuchung des organisatorischen Aufbaus der Unfallversicherung wurde schon hervorgehoben, daß die gewählte Form der fachlichen Gliederung der Versicherungsträger erst nach

schwierigen parlamentarischen Auseinandersetzungen zustande kam, nachdem zunächst eine Einheits-Reichsversicherungsanstalt und im zweiten Entwurf zum Unfallversicherungsgesetz von 1884 territorial gegliederte Berufsgenossenschaften vorgesehen waren[1]. Die endgültige gewerbliche Gliederung der Unfallversicherungs-Träger entsprang schließlich nicht einem einzelnen zwingenden Erfordernis, sondern der Zusammenfassung verschiedener Erkenntnisse und Wünsche, deren Erfüllung durch die gewählte Organisationsform besser realisierbar erschienen.

a) Berücksichtigung der historischen Entwicklung

Mit der Kodifizierung des Unfallversicherungsrechts im Unfallversicherungsgesetz von 1884 hatte sich der Staat zum ersten Mal dieses Bereichs des Sozialversicherungsrechts angenommen.
Dagegen bestanden schon seit Jahrhunderten Institutionen des Handwerks und des Bergbaus, die den Arbeitern bei Krankheit, Unfall oder frühzeitiger Invalidität durch geldliche Zuwendungen Hilfe brachten. Diese im Mittelalter entstandenen Selbsthilfeeinrichtungen der Gilden, Zünfte und Bruderschaften lösten die karitativen Fürsorgemaßnahmen der Kirchen und Städte ab und dürften als die eigentlichen Vorläufer der Sozialversicherung anzusehen sein[2]. Die Bergordnungen verfügten die Errichtung sog. "Büchsenkassen" - die Vorläufer der späteren Knappschaftskassen -,

---

1) Vgl. S. 39 ff

2) Brackmann, a.a.O., S. 85; Peters, a.a.O., S. 19 ff; Schmidt, a.a.O., S. 26

in denen sich die Bergleute zu gemeinschaftlicher Selbsthilfe zusammenschlossen[1].
Auch bei den Schutzgilden und Zünften des Handwerks, neben die später noch die Gesellenvereine traten, führte der Gedanke der genossenschaftlichen Solidarität zu gegenseitiger Hilfe in Zeiten der Not. Die Finanzierung dieser Selbsthilfeeinrichtungen erfolgte durch Beitragszahlungen in die Genossenschaftskasse oder durch Umlageerhebungen nach Eintritt der Schadensfälle[2].
Bei der Suche nach der geeigneten Form der Unfallversicherungs-Träger folgte man dem schon bei der Bildung dieser freiwilligen Selbsthilfeeinrichtungen bewährten Prinzip berufsständischen Zusammenschlusses und ordnete die Berufsgenossenschaften nach fachlichen Gesichtspunkten.

b) Genossenschaftsgedanke

Eng mit den historischen Vorläufern der Berufsgenossenschaften verbunden stand der Genossenschaftsgedanke bei der fachlichen Ausrichtung der Unfallversicherungsträger im Vordergrund. Der Gesetzgeber hatte die kräftige Entwicklung des Gedankens genossenschaftlicher Solidarität in den freiwilligen Selbsthilfeeinrichtungen der Berufsstände vor Augen und wollte an diese Erfolge anknüpfen. Gerade der Zusammenschluß von Betrieben gleicher oder verwandter wirt-

---

1) z.B. Kuttenberger Bergordnung von 1300; Löwenberger Bergrecht von 1250; a.A. Schmidt a.a.O.,S. 34), wonach erstmalig die Joachimsthaler Bergordnung von 1518 eine soziale Verpflichtung der Gewerken vorsieht.

2) Vgl. dazu näher Peters, a.a.O., S. 19 ff

schaftlicher Interessen sollte die für eine erfolgreiche Arbeit notwendige Interessenverknüpfung der Berufsgenossen schaffen[1]. Auch die "Kaiserliche Botschaft", die die Bildung korporativer Genossenschaften vorsah, wies diesen Weg.

Die Begründung zum dritten Entwurf des Unfallversicherungsgesetzes von 1884 führte, an diese Gedanken anknüpfend, aus: "Als Grundlage für die Gliederung solcher Verbände wird die Gemeinsamkeit der Betriebsinteressen, d.h. die Gemeinsamkeit des Berufs anzusehen sein. In der Gemeinsamkeit des Berufs wurzelt die Gemeinsamkeit der sozialen Interessen und Pflichten, und die gesamte Entwicklung unseres öffentlichen Lebens weist für die Lösung der hieraus erwachsenden Aufgaben auf die genossenschaftliche Form hin. Hiernach wird erwartet werden dürfen, daß die Übertragung der Unfallversicherung auf Berufsgenossenschaften den Wünschen und Interessen der beteiligten Kreise ebenso wie den Anforderungen, welche im öffentlichen Interesse zu stellen sind, entsprechen wird."[2]

Der Gedanke des berufsständischen Zusammenschlusses liegt für die Unfallversicherung besonders nah, da sie sich, im Gegensatz zu den anderen Sozialversicherungszweigen, auf Schadensfälle beschränkt, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit der Versicherten stehen. Diese Begrenzung der Unfallversicherung auf einen Bereich, der vom Unternehmer zu beeinflussen ist, schafft bei den Mitglieds-

---

1) Moesle-Rabeling, a.a.O., § 623 Anm. 2; Schulte-Holthausen, a.a.O., § 623 Anm. 1

2) Zitiert bei Lauterbach, Unfallversicherung, Geschichtl. Entwickl., S. 57

unternehmen ein besonderes Interesse, welches durch den Zusammenschluß fachlich gleich gelagerter Betriebe noch gefördert wird. Daher war nicht zuletzt die Überlegung, daß der Genossenschaftsgedanke in einer berufsständisch ausgerichteten Organisationsform besonders günstige Voraussetzungen findet, für die gewählte Form der Berufsgenossenschaften entscheidend. Jochmus[1] sieht darin sogar den eigentlichen Grund für die fachliche Gliederung der Versicherungsträger. Der fachliche Zusammenschluß soll dazu führen, daß "die Unternehmer eines Berufs die ihnen übertragenen Aufgaben der sozialen Unfallversicherung im Rahmen ihrer besonderen genossenschaftlichen Verbundenheit und nicht als bloße Interessenten durchführen."

c) Verbindung von Unfallhütung und Unfallversicherung

Neben den Gründen der historischen Entwicklung der Berufsgenossenschaften und der Ausprägung des Genossenschaftsgedankens war es vor allem das für die Unfallversicherung typische Merkmal der Verbindung von Unfallverhütung und Unfallversicherung[2], welches zur endgültigen Festsetzung der fachlichen Gliederung führte.
Die fachlich ausgerichtete Struktur der Versicherungsträger schafft eine besonders günstige Ausgangsstellung für eine wirksame Unfallverhütung. Da jeder Gewerbezweig seine typischen Unfallgefahren hat, können die Aufgaben der Unfallverhütung von einem auf eine bestimmte Fachrichtung

---

1) Jochmus, a.a.O., S. 16
2) Vgl. S. 32 ff

spezialisierten technischen Aufsichtsdienst wirksamer erfüllt werden als von einer Einheitsversicherung oder territorial gegliederten Unfallversicherungs-Trägern[1]. So wird der Wunsch nach bestmöglicher Unfallverhütung, der als Ordnungsprinzip für die Zugehörigkeit eines Unternehmens zu einer bestimmten Berufsgenossenschaft Geltung hat[2], vielfach als der entscheidende Grund für die gewerbliche Gliederung der gesetzlichen Unfallversicherung angesehen[3]. Diese Auffassung wird gestützt vom Gesetzentwurf zum Unfallversicherungsgesetz von 1884, der die "Bildung korporativer Berufsgenossenschaften als das einzige Mittel bezeichnet, um zu einem wirksamen System der Unfallverhütung zu gelangen und weiter auszubauen. Dieser bestmögliche Unfallschutz könne aber nicht durch die zunächst vorgesehenen territorial gegliederten Betriebsgenossenschaften erreicht werden, sondern erfordere eine gewerbliche Gliederung"[4]. Der Gesetzgeber ging davon aus, daß die große Aufgabe der Unfallverhütung nicht durch polizeiliches Eingreifen allein gemeistert werden konnte, sondern sowohl die Mitwirkung aller Beteiligten als auch die speziellen unfalltechnischen Erfahrungen der einzelnen Wirtschaftszweige erforderte[5].

---

1) Bereiter-Hahn, a.a.O., § 646 Anm. 3; Lauterbach, Unfallversicherung, § 546 Anm. 8 u. § 646 Anm.12; RVO-Gesamtkommentar, a.a.O., § 646 Anm. 1 a

2) Vgl. §§ 848 ff und 874 ff RVO a.F.

3) Asanger, a.a.O., S. 297; Bereiter-Hahn, a.a.O., § 713 Anm. 1; Michels, a.a.O., S. 106; Wickenhagen, a.a.O., S. 68

4) RT-Drucksache 1884 Nr.4 Allg.Teil der Begründung

5) Pflaum, a.a.O., S. 20/21; v. Chossy, a.a.O., S. 253

3. Beibehaltung der fachlichen Gliederung

Die weiteren Angriffe gegen das System der fachlichen Gliederung[1] zwangen den Gesetzgeber und die an der Unfallversicherung Beteiligten auch in der Folgezeit immer wieder, sich mit dieser Problematik auseinanderzusetzen. Die Befürworter einer Einheitsversicherungsanstalt oder einer zumindest teilweisen territorialen Gliederung der Unfallversicherung gingen von der Überlegung aus, daß durch die Verschiebung des Versicherungsrisikos auf eine größere Gemeinschaft ein besserer Versicherungsschutz erreicht werden könnte, - eine Überlegung, die auch in der Begründung zum Unfallversicherungsgesetz von 1884 zum Ausdruck kam, die man aber in den Berufsgenossenschaften verwirklicht sah[2]. Wenn trotz dieser Bedenken und Einwände am System der fachlichen Gliederung festgehalten wurde, so standen dabei vor allem zwei praktische Erwägungen im Vordergrund. Einmal wurde die überragende Bedeutung der praxisnahen Unfallverhütung für die Unfallversicherung immer mehr erkannt. Dies führte zu einer stärkeren gesetzlichen Festlegung des gesamten Bereichs der Unfallverhütung, indem zunächst die Überwachung der Unfallverhütungsvorschriften zur gesetzlichen Pflicht wurde (vgl. § 119 Abs. 1 UVG von 1884) und heute § 546 RVO die Unfallverhütung mit allen erforderlichen Mitteln vorschreibt[3]. Die berufsgenossenschaftliche Durchführung auf dem Gebiet der Unfallverhütung hatte sich im

---

1) Vgl. S. 40 ff

2) Lauterbach, Unfallversicherung, Geschichtl. Entwickl. S. 57; Moesle-Rabeling, a.a.O., § 623 Anm. 2

3) Vgl. dazu näher S. 32 ff

allgemeinen so bewährt, daß es mehr als gewagt erschien, auf die Vorteile einer langen fachlichen Erfahrung der Unternehmerschaft, die in den nach Gewerbezweigen auf-geteilten Berufsgenossenschaften besonders gut zur Geltung kamen, zu verzichten[1]. Der Gedanke genossenschaftlicher Berufszugehörigkeit orientierte sich im Laufe der Entwicklung der gesetzlichen Unfallversicherung immer mehr an den praktischen Erfordernissen einer wirksamen Unfallverhütung und gab der Organisationsform diesen Sinngehalt[2].
So erfolgten Neuzuweisungen, insbesondere bei neuentstandenen Industriezweigen, ausschließlich nach dem Gesichtspunkt bestmöglicher Unfallverhütung[3]. Auch bei den Beratungen zum Unfallversicherung-Neuregelungsgesetz wurde betont, daß die Bestrebungen der Versicherungsträger auf dem Gebiet der Unfallverhütung die größten Erfolgsaussichten haben, wenn die Gliederung nach Gewerbezweigen soweit als möglich aufrecht erhalten wird[4]. Neben dem Bereich der Unfallverhütung war es vor allem der Wunsch nach sparsamer und zweckmäßiger Verwaltung, der die Beibehaltung der fachlichen Gliederung erwirkte. Insbesondere unter der Herrschaft des Nationalsozialismus trug die Erkenntnis, daß Versicherungsträger in der Größe der Berufsgenossenschaften eher als eine Einheitsversicherungsanstalt wirksame Verwaltungseinheiten darstellen und die

---

1) Knoll, a.a.O., S. 20

2) Volkmann, Unfallverhütung, S. 272

3) Brackmann, a.a.O1, S. 505; Lohmar-Hustadt, a.a.O., S. 106

4) Bericht des Sozial-politischen Ausschusses des BT: BT-Drucksache IV/398 - neu - zu § 648 S. 19

unmittelbare Nähe zwischen Versicherung und Versichertem die Garantie wirkungsvoller Leistungsgewährung bedeutete, wesentlich dazu bei, die fachliche Gliederung der Versicherungsträger aufrecht zu halten[1]. Die Bedeutung dieser Argumente setzte sich gegen die Überlegung der Verlagerung des Versicherungsrisikos auf eine größere Gemeinschaft durch. Trotz der Bedenken, in Versicherungsträgern, die sich auf kleinere, fachlich gleich ausgerichtete Wirtschaftszweige erstrecken, sei das Versicherungsrisiko nicht genügend ausgeglichen, hielt man aus den angeführten Zweckmäßigkeitserwägungen an der gewerblichen Gliederung der Unfallversicherung fest. Ein Abwägen der Gefahren der Zersplitterung und der Vorteile der Vielgestaltigkeit der Versicherungsträger ließ ein Aufrechterhalten der fachlich gegliederten Berufsgenossenschaften zu, wobei man sich bewußt war, in Fällen, in denen die Belastungen zu unterschiedlich wurden, zu einer stärkeren Verteilung überzugehen.

4. Bindung der Unfallversicherung an ihre Organisationsform

Die voraufgegangenen Untersuchungen über Ursprung und Beibehaltung der fachlichen Gliederung der Unfallversicherung haben gezeigt, daß die Beschränkung der Solidarhaftung auf die Berufsgenossenschaften nicht Zweck, sondern Folge der fachlichen Gliederung ist, diese jedoch vor allem aus Unfallverhütungsgründen beibehalten wurde.

---

1) Peters, a.a.O., S. 78/79; Schraft, a.a.O., S. 280 ff auch auf einen Aufsatz von Krohn in "Die Reichsversicherung" 1934 S. 1 ff hinweisend

Dennoch könnte die Organisationsform so stark mit dem System der gesetzlichen Unfallversicherung verbunden sein, daß eine Erweiterung der Solidarhaftung, die ja eine Durchbrechung der fachlichen Ausrichtung darstellt, mit der Struktur der Unfallversicherung nicht in Einklang zu bringen wäre. Insoweit ergäbe sich aus dem organisatorischen Aufbau der Unfallversicherung eine Beschränkung der Gemeinlastbildung auf die Möglichkeiten der §§ 737, 738 RVO, die zwar auch schon die Möglichkeit zu einer über-fachlichen Gemeinlast bieten, jedoch nicht in dem Ausmaß wie Art. 3 UVNG.
Zu dieser Frage sind einmal die gesetzlichen Möglichkeiten einer Einwirkung auf die fachliche Gliederung und zum anderen die Beeinflussung des Organisationsprinzips durch die Unfallversicherung selbst zu untersuchen.

a) Gesetzliche Möglichkeiten

Eine verfassungsmäßige Garantie der organisatorischen Struktur der gesetzlichen Unfallversicherung besteht nicht und hat nie bestanden. Verfassungsrechtlich wäre der Gesetzgeber daher nicht gehindert, an die Stelle der gewerblichen Gliederung eine Einheits-Berufsgenossenschaft zu setzen. Das geltende Recht gestattet dem Gesetzgeber außerdem in den §§ 646 ff RVO, durch einfaches formelles Gesetz die Einrichtung, Auflösung oder Vereinigung von Berufsgenossenschaften festzulegen. Dabei sind ihm hinsichtlich der Gründe keine Schranken gesetzt[1].

---

1) BT-Drucksache IV/120 S. 64 zu § 653

Diese Einflußnahme auf den Bestand der Berufsgenossenschaften hat der Gesetzgeber erst durch das Unfallversicherung-Neuregelungsgesetz bekommen.
Die Berufsgenossenschaften wurden zunächst auf Grund der §§ 12 und 15 UVG von 1884 durch Beschluß des Bundesrats gebildet[1], später durch Rechtsverordnung. Zeitweise konnte der Reichsarbeitsminister im Einvernehmen mit dem Innen- bzw. dem Landwirtschaftsminister das Nähere über Errichtung, Vereinigung und Auflösung von Berufsgenossenschaften bestimmen[2].
Vor Inkrafttreten des Unfallversicherung-Neuregelungsgesetz konnten die Selbstverwaltungsorgane der Versicherungsträger über die Vereinigung und Änderung im Bestand oder die Errichtung neuer Berufsgenossenschaften beschließen, §§ 636, 643, 645 RVO a.F.. Das Unfallversicherung-Neuregelungsgesetz hat klargestellt, daß derartige Maßnahmen nunmehr unter Beachtung des Art. 87 Abs. 3 GG immer ein formelles Gesetz erfordern. Sie richten sich insoweit nach den für die Errichtung, Änderung oder Auflösung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft geltenden verfassungsrechtlichen Normen[3]. Lediglich die Eigenunfallversicherungsträger (vgl. §§ 653 ff RVO) können im Rahmen ihrer Organisationsgewalt die Zuständigkeit ihrer Ausführungsbehörde selbst bestimmen.

---

1) Die ersten 55 gewerblichen Berufsgenossenschaften am 21. 5. 1885 (AN 1885 S. 23); weitere Beschlüsse: AN 1886 S. 50; 1896 S. 363; 1901 S. 621.

2) Abschnitt II Art. 6 des "Aufbaugesetzes" vom 5. 7. 34

3) Gotzen-Doetsch, a.a.O., Anm. zu §§ 649-652; Lauterbach, Unfallversicherung, § 646 Anm. 1; RVO-Gesamtkommentar, a.a.O., § 646 Anm. 1

Durch die Neufassung dieser Bestimmungen im Unfallversicherung-Neuregelungsgesetz sind die Möglichkeiten der Einwirkung auf die fachliche Gliederung der Unfallversicherung aus der Selbstverwaltungsbefugnis der Versicherungsträger herausgenommen und auf den Gesetzgeber übertragen worden. Damit wurde eine Koordinierung der organisatorischen Struktur der gesetzlichen Unfallversicherung, nicht aber eine stärkere Garantie dieser Organisationsform erreicht und bezweckt.

b) Straffung der Organisation

Wenn die gesetzliche Unfallversicherung auch stets an ihrer fachlichen Gliederung festgehalten hat und andersgeartete Bestrebungen sich nicht durchsetzen konnten, so haben die Versicherungsträger doch aus eigenem Antrieb durch den Zusammenschluß von Berufsgenossenschaften gleicher oder verwandter Gewerbezweige schon in den ersten Jahrzehnten des Bestehens der Unfallversicherung eine gewisse Straffung der Organisation erreicht. Die Zuständigkeit später errichteter Berufsgenossenschaften wurde ohnehin sofort auf das gesamtdeutsche Gebiet ausgedehnt. Dadurch konnte einer zu großen Zersplitterung entgegengewirkt werden.
Auch während des "Dritten Reiches" wurde die Zahl der gewerblichen Berufsgenossenschaften wesentlich verringert. Während um 1900 in der Unfallversicherung 66 gewerbliche Berufsgenossenschaften und 1932 noch 64, zum Teil regional gegliedert, bestanden[1], gibt es heute 35 gewerbliche

1) Handbuch der Unfallversicherung, a.a.O., III. Bd., Anhang, Anl. 1, S. 341 ff; Peters, a.a.O., S. 75

Berufsgenossenschaften[1], wobei nur noch die Eisen- und Stahlindustrie, das Hochbaugewerbe und die Holzindustrie eine Mehrzahl fachlich gleich aufgebauter Berufsgenossenschaften auf der Basis regionaler Gliederung beibehalten haben. Auch bei den Beratungen zum Unfallversicherung-Neuregelungsgesetz vertrat der Sozialpolitische Ausschuß des Bundestages die Auffassung, die Organisation der Berufsgenossenschaften bedürfe einer Straffung. Dem Bundestag wurde daraufhin vorgeschlagen, 10 der 35 gewerblichen Berufsgenossenschaften aufzulösen und deren Rechte und Pflichten auf die übrigen Berufsgenossenschaften zu übertragen[2].

Die Überlegungen, einen Teil der Berufsgenossenschaften zusammenzuschließen, beruhten auf der Erwägung und Erkenntnis, daß durch die fortschreitende wirtschaftliche Entwicklung bestimmte Gewerbezweige an Bedeutung verlieren oder ganz verschwinden, während neue Gewerbezweige entstehen. Die dadurch zu erwartenden wirtschaftlichen Umschichtungen und Verschiebungen sowohl in Bezug auf die in den einzelnen Berufsgenossenschaften zusammengefaßten Gewerbezweige als auch die von ihnen erfaßten Unternehmen, ergeben ein Mißverhältnis von Beitragsverpflichteten und Leistungsberechtigten[3]. Um die Leistungsfähigkeit der Versicherungsträger zu steigern, verlagert man durch das Zusammenlegen einzelner Berufsgenossenschaften das Versicherungsrisiko auf eine größere Gemeinschaft und erreicht dadurch eine gewisse Stabilität bei wirtschaftlichen

---

1) Anlage 1 zu § 646 Abs. 1 RVO

2) BT-Drucksache IV/ 938, S. 33 zu § 11 a und S. 140

3) Dörner, a.a.O., S. 367

Schwankungen. Wenn der Bundestag dem Zusammenlegungsvorschlag des Sozialpolitischen Ausschusses nicht gefolgt ist, sondern lediglich dem Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften aufgab, einen Plan für die Zusammenlegung der gewerblichen Berufsgenossenschaften vorzulegen[1], so ist er damit nicht von seinem Ziel der Verlagerung des Versicherungsrisikos auf breitere Schultern abgewichen, sondern hat nur das Selbstverwaltungsrecht der Versicherungsträger stärker berücksichtigt.

5. Ergebnis zu II.

Die Untersuchung der drei Bereiche nach Ursprung, Beibehaltung und Bindungswirkung der organisatorischen Struktur der Unfallversicherung hat eine durch die fachliche Gliederung bezweckte Beschränkung der Solidarhaftung nicht ergeben. Die überragende Bedeutung der Unfallverhütung für die Unfallversicherung und der Wunsch nach sparsamer Verwaltung und wirkungsvoller Leistungsgewährung, die durch eine gewerbliche Ausrichtung der Versicherungsträger am ehesten zu erreichen sind, haben sich entscheidend für die Einführung und Beibehaltung der fachlichen Gliederung als Organisationsprinzip der Unfallversicherung ausgewirkt und die primäre Beschränkung der Solidarhaftung auf die einzelne Berufsgenossenschaft als Folge mit sich gebracht.
Die Beweglichkeit der Unfallversicherung in Bezug auf ihre Organisationsform zeigte sich in den zahlreichen Zusammenlegungen von Berufsgenossenschaften, soweit dies mit dem Gedanken

---

1) Vgl. Art. 4 § 13 UVNG; Etmer, a.a.O., § 646 Anm. 3

fachlicher Zugehörigkeit zu vereinbaren war. Dadurch wurde den Versicherten der bestmögliche soziale Schutz durch größere wirtschaftliche Stabilität der Versicherungsträger gewährt, sowie das Prinzip der fachlichen Gliederung dem Grunde nach beibehalten.
Unter diesen beiden Gesichtspunkten ist auch die Gemeinlastbildung nach Art. 3 UVNG zu betrachten. Es hätte durchaus im Rahmen der gesetzgeberischen Möglichkeiten gelegen, die Bergbau-Berufsgenossenschaft auf Grund ihrer nicht mehr tragbaren Belastung aufzulösen mit der Folge aus § 652 RVO, daß die Unternehmensarten und Betriebe anderen Berufsgenossenschaften zugeteilt worden wären[1]. Diese Lösung wäre aber mit dem Grundsatz der fachlichen Gliederung der Unfallversicherung schlecht vereinbar gewesen. Die getroffene Entscheidung, die Bergbau-Berufsgenossenschaft durch Verteilung eines Teiles ihrer Rentenaltlast auf die gewerblichen Berufsgenossenschaften und die See-Berufsgenossenschaft zu entlasten, dient daher nicht zuletzt dem Zweck, die fachliche Struktur der Unfallversicherung dem Prinzip nach zu erhalten. Die Gemeinlast stellt sich insoweit als Korrelat zur fachlichen Gliederung der Unfallversicherung dar und wird von dem Gedanken beherrscht, auch bei Beibehaltung der geltenden organisatorischen Struktur der Unfallversicherung, den sozialen Schutz der Versicherten sicher zu stellen[2]. Diese Folgerungen gehen allerdings nicht so weit, für die Unfallversicherung ein allgemeines Solidaritätsprinzip in der Weise anzunehmen, daß jeder Versicherungsträger nach Belieben Teile seiner Ent-

---

1) Darauf weist auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit von Art. 3 UVNG hin; vgl. Kompass 1968, 40

2) Watermann, a.a.O., S. 131, 132

schädigungslast von anderen Versicherungsträgern übernehmen lassen kann. Die Untersuchung der gewerblichen Gliederung der Unfallversicherung hat lediglich ergeben, daß sich aus dieser organisatorischen Ausgestaltung der Unfallversicherung zwar nach wie vor die Grundlage für den Umfang des Prinzips der Solidarhaftung ergibt, sie einem notwendig werdenden anderen Lastenverteilungsschlüssel aber nicht entgegensteht. Die grundsätzliche Forderung, die fachliche Gliederung der Unfallversicherung beizubehalten, kann unter Umständen sogar eine andere Lastenverteilung notwendig werden lassen.

III. § 738 RVO - Grenze oder Ausdruck der Solidarhaftung

Die Folge der gewerblichen Gliederung der Unfallversicherung ist die primäre Beschränkung der Solidarhaftung auf den Kreis der in einer Berufsgenossenschaft zusammengeschlossenen Unternehmer. In den §§ 737, 738 RVO (§§ 714, 715, 715 a RVO a.F.) hat der Gesetzgeber die Möglichkeit einer weitergehenden Solidarhaftung geschaffen. Damit hat er der Notwendigkeit einer eventuellen Verlagerung eines Teils oder der gesamten Entschädigungslast eines Versicherungsträgers auf eine Mehrheit von Versicherungsträgern Rechnung getragen. Während § 737 RVO wegen der Freiwilligkeit der Beteiligung einer Berufsgenossenschaft an der Gemeinlastbildung unproblematisch ist, steht die Vorschrift des § 738 RVO in starkem Gegensatz zur üblichen Lasttragung in der gesetzlichen Unfallversicherung.

Trotz dieser herausragenden Stellung im Finanzierungssystem der Unfallversicherung sprechen

gute Gründe dafür, die Vorschrift nicht als Regelung eines Ausnahmetatbestandes anzusehen, sondern § 738 RVO unter dem Vorzeichen der Sozialstaatlichkeit als Ausdruck eines die gesamte gesetzliche Unfallversicherung durchziehenden Prinzips einer erweiterten Solidarhaftung zu werten.

Von der Klärung dieser Frage wird es weitgehend abhängen, ob die Anordnung einer Gemeinlast in jedem Fall ein Abweichen von den Grundprinzipien der gesetzlichen Unfallversicherung darstellt oder ob es dem Gesetzgeber über den Rahmen dieser Regelung hinaus möglich ist, die Form der Gemeinlastbildung zu wählen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß zwar die unfallbezogene Finanzierung und der fachliche Aufbau der Unfallversicherung grundsätzlich einer erweiterten Solidarhaftung nicht entgegenstehen[1]. Jedoch sind vor allem Bedenken im Hinblick auf eine unzulässige Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts der Berufsgenossenschaften zu prüfen, die auch schon bei der Regelung des § 738 RVO laut wurden[2] und die diese Vorschrift als äußerste Grenze dessen ansehen, was über die auf die Berufsgenossenschaft beschränkte Solidarhaftung möglich ist.

1. <u>§ 738 RVO (§ 74 RVO a.F.) - eine notwendige Folge der Entwicklung</u>

Beim Unfallversicherungsgesetz von 1884 ging der Gesetzgeber, wohl als Folge der damaligen wirt-

---

1) Vgl. S. 58, 99

2) Vgl. Begründung des Sozial-politischen Ausschusses des Bundestages zu § 738 RVO (BT-Drucksache IV/938 S. 24); Lauterbach, Unfallversicherung, a.a.O., § 738 Anm. 3 und 6

schaftlichen Verhältnisse davon aus, daß auch bei einer fachlichen Gliederung der Unfallversicherung der Umfang der Versicherungsträger eine genügende Ausgeglichenheit des Versicherungsrisikos und damit die zum sozialen Schutz der Versicherten notwendige und bezweckte Stabilität gewährleiste. Die Möglichkeit einer anderen Lastenverteilung als nach dem Grundsatz, daß jede Berufsgenossenschaft ihre Entschädigungslast allein und selbständig trägt, bestand lediglich im Rahmen eines von den Versicherungsträgern auf freiwilliger Basis durchzuführenden Gemeinlastverfahrens[1]. Die Entwicklung zeigte jedoch, daß die durch die fachliche Gliederung bedingte starke Zersplitterung der Versicherungsträger, die ja innerhalb des fachlichen Bereichs zum Teil noch regional gegliedert waren, schon bei geringen wirtschaftlichen Schwankungen zu unterschiedlichen Belastungen führte, die letztlich die Leistungsunfähigkeit einzelner besonders stark betroffener Berufsgenossenschaften zur Folge haben mußte. Soweit mit dem Grundsatz fachlicher Gliederung vereinbar, trat man daher einer zu starken Aufteilung durch Zusammenlegen fachlich gleicher oder ähnlich gelagerter Berufsgenossenschaften entgegen.

Daneben suchte man weiter nach Möglichkeiten, zu einer größeren wirtschaftlichen Stabilität der Berufsgenossenschaften zu kommen. So sollte auf dem Wege der gesetzlichen Verpflichtung zur Rücklagenbildung, deren ursprünglicher Sinn darin bestand, einen allmählichen Übergang vom Umlageverfahren zum Kapitaldeckungssystem zu schaffen, eine Art Garantiefonds für die Entschädigungs-

---

1) Vgl. § 30 UVG, später §§ 51 GUVG, 714, 715 RVO a.F., 737 RVO

berechtigten im Falle der Zahlungsunfähigkeit einer Berufsgenossenschaft gebildet werden[1]. Dieser Stabilisierungsfaktor war jedoch in seinem Wirkungsgrad beschränkt und durch die Möglichkeit der Geldentwertung ohnehin problematisch[2]. Damit blieb als gesetzliche Folge der Auflösung einer Berufsgenossenschaft wegen Zahlungsunfähigkeit die Übernahme der Entschädigungslast durch den Staat[3]. Um diese für den Staat unerwünschte und mit dem Prinzip genossenschaftlicher Selbsthilfe schwer zu vereinbarende Folge nur als letztes Hilfsmittel zur Erhaltung des sozialen Schutzes der Versicherten anwenden zu müssen, fügte der Gesetzgeber im Jahre 1925 den § 715 a in die Reichsversicherungsordnung ein[4]. Damit schuf er die Möglichkeit, statt die Entschädigungslast einer aufgelösten Berufsgenossenschaft selbst übernehmen zu müssen, im Wege einer angeordneten Gemeinlast die übrigen Versicherungsträger zur gemeinsamen Lasttragung anzuhalten und so den wirtschaftlichen Zusammenbruch der notleidenden Berufsgenossenschaft durch genossenschaftliche Selbsthilfe der übrigen Berufsgenossenschaften abzuwenden. Der Zeitpunkt, zu dem § 715 a in die Reichsversicherungsordnung eingefügt wurde, legt den Schluß nahe, daß es die nach dem ersten Weltkrieg entstandenen und in der Weltwirtschaftskrise gipfelnden wirtschaftlichen Schwankungen waren, die den Gesetzgeber zu dieser Regelung veranlaßten. Durch die fachliche Struk-

---

1) Wicke, Finanzielle Grundlagen, S. 344 und 380

2) Bereiter-Hahn, a.a.O., § 754 Anm 1; Rengert, a.a.O., S. 9[illegible] ff

3) Vgl. § 647 Abs. 3 RVO a.F.

4) Vgl. Knoll, a.a.O., S. 11 und S. 51 Anm. 1

tur der Unfallversicherung war die Basis der Versicherungsträger nicht breit genug, um die bei wirtschaftlichen Spannungen auftretenden größeren Belastungen in jedem Fall allein zu tragen. Als Korrelat zur fachlichen Gliederung schuf der Gesetzgeber daher in § 715 a RVO die Möglichkeit einer erweiterten Solidarhaftung[1]. Damit stellte er klar, daß auch auf der Grundlage fachlicher Gliederung die Möglichkeit einer erweiterten Solidarhaftung zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Versicherungsträger und zum sozialen Schutz der Versicherten gegeben sein muß.

2. Anwendungsbereich der Gemeinlastvorschriften

Die Tatsache, daß die Vorschrift des § 738 RVO noch nicht und § 715 a RVO a.F. lediglich im Bereich fachlich gleich gelagerter Berufsgenossenschaften Anwendung gefunden haben[2], steht der Feststellung nicht entgegen, daß die Vorschriften über die gemeinsame Lasttragung Ausfluß und Erfordernis eines allgemeinen Prinzips einer erweiterten Solidarhaftung sind.
Wenn die Erweiterung der Solidarhaftung vom einzelnen Versicherungsträger auf eine Mehrzahl von Versicherungsträger als natürliches Korrelat der fachlichen Gliederung der Unfallversicherung bezeichnet worden ist, so bedarf diese Feststellung einer Erklärung, insbesondere in Bezug auf das Verhältnis dieses Prinzips der erweiterten Solidarhaftung zum Prinzip der beschränkten Solidarhaftung, welches üblicherweise bei der

---

1) Vgl. S. 100 Anm. 1

2) Bezüglich der Fälle angeordneter Gemeinlasten vgl. S. 64

Lasttragung Anwendung findet. Die gesetzliche Unfallversicherung soll in erster Linie den Versicherten durch Leistungsansprüche gegen die öffentlich-rechtlichen Solidargemeinschaften der Unternehmer an Stelle der früheren zivilrechtlichen Schadensersatzansprüche besseren sozialen Schutz gewährleisten. Von diesem Ursprung und Ziel her ist die gesamte gesetzliche Unfallversicherung vom Grundsatz des solidarischen Einstehens bei der Lasttragung durchzogen. Dieses allgemeine Prinzip der Solidarhaftung ist auch die Grundlage und der Ausgangspunkt bei der Verteilung und Aufbringung der Entschädigungslasten. Durch den fachlich gegliederten Aufbau der Unfallversicherung wird dieses allgemeine Prinzip der Solidarhaftung primär auf den einzelnen Versicherungsträger beschränkt und somit durch ein Prinzip der begrenzten Solidarhaftung ersetzt. Die durch die Organisationsform der gewerblichen Gliederung bedingte Gefahr der unterschiedlichen Belastung der Versicherungsträger durch mangelnde Ausgeglichenheit des Versicherungsrisikos macht es bei der Leistungsgefährdung eines Versicherungsträgers erforderlich, wieder auf das allgemeine Prinzip der erweiterten Solidarhaftung zurückzugreifen. Um den Anwendungsbereich der beiden Systeme voneinander abzugrenzen, hat der Gesetzgeber neben der üblichen Mittelaufbringung gemäß den Vorschriften der §§ 725 ff RVO in den §§ 737, 738 RVO eine Regelung über die gemeinsame Lasttragung getroffen. Damit ist klargestellt, daß das Prinzip der erweiterten Solidarhaftung in der Anwendungsfolge subsidiär zum Grundsatz der selbständigen Lasttragung der einzelnen Versicherungsträger steht. Erst wenn die Belastung einer Berufsgenossenschaft sozial und wirtschaftlich nicht mehr vertretbare Ausmaße ange-

nommen hat, greift wieder das Prinzip der erweiterten Solidarhaftung ein und gestattet und erfordert eine andere Art der Lastenverteilung. Dieser subsidiäre Charakter der erweiterten Solidarhaftung, der der Annahme eines allgemeinen der gesetzlichen Unfallversicherung zu Grunde liegenden Prinzips nicht widerspricht, bedingt, daß die Gemeinlastvorschriften nur in besonders gelagerten Fällen eingreifen[1]. Daraus erklärt sich auch der schmale Anwendungsbereich der Vorschriften über die Anordnung einer Gemeinlastbildung, §§ 715 a RVO a.F., 738 RVO. Dazu kommt, daß diese Vorschriften auf die gemeinsame Tragung und Entschädigungslasten der Berufsgenossenschaften beschränkt sind und keinen Ansatz für die Bewältigung weiterer Gemeinschaftsaufgaben geben[2].
Typischer Ausgangspunkt für ein Gemeinlastverfahren nach § 738 RVO ist der Fall, daß eine Berufsgenossenschaft notleidend geworden ist, während es den anderen Berufsgenossenschaften auf Grund ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse möglich ist, durch gemeinsame Übernahme der Entschädigungslast den Zusammenbruch der notleidenden Berufsgenossenschaft zu verhindern.

Die großen Wirtschaftskrisen nach den beiden Weltkriegen führten zu einem gesamtwirtschaftlichen Niedergang und damit zu ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen bei allen Versicherungsträgern. Zwar hätte auch hier durch Verlagerung des Versicherungsrisikos auf breitere

---

1) So ist wohl auch der Bericht des Sozial-politischen Ausschusses des Bundestages zu verstehen, daß mit § 738 RVO keine generell andere Lastenverteilung geschaffen werden sollte. (BT-Drucksache IV/ 938 S. 24); Watermann, a.a.O., S. 130

2) Rengert, a.a.O., S. 95 ff weist darauf bedauernd hin.

Schultern eine relative Stabilisierung erreicht werden können, jedoch entsprach diese Situation nicht der der Gemeinlastbildung nach § 738 RVO zu Grunde liegenden Vorstellung.

Auch die Problematik der Altlastüberbürdung, die durch strukturelle Veränderungen in den wirtschaftlichen Bereichen und die dadurch ausgelöste Fluktuation der Arbeitskräfte hervorgerufen wird, läßt sich, soweit sie nicht auf eine Berufsgenossenschaft beschränkt bleibt[1] mit der Möglichkeit der angeordneten Gemeinlast nach § 738 RVO nicht lösen, obwohl gerade hier neben dem Gedanken des solidarischen Einstehens auch der Gedanke einer haftungsmäßigen Gerechtigkeit eine gemeinsame Lasttragung erfordert[2]. Der Wortlaut des § 738 RVO, der von der Leistungsunfähigkeit e i n e r Berufsgenossenschaft spricht und die zeitliche Beschränkung auf ein Geschäftsjahr, stehen hier wirksamen Maßnahmen entgegen. Daraus folgt, daß der Gesetzgeber dem Prinzip der erweiterten Solidarhaftung in den §§ 737, 738 RVO zwar Ausdruck verliehen, jedoch nur einen speziellen Fall aus der Vielzahl der Möglichkeiten, die einen an dem Prinzip der erweiterten Solidarhaftung orientierten Lastenverteilungsschlüssel erfordern, erfaßt hat.

---

1) Zunächst sollte auch an Stelle der Regelung des Art. 3 UVNG eine generelle Umverteilung der Altlast erfolgen, da die Altlastüberbürdung nicht auf die Bergbau-Berufsgenossenschaft beschränkt ist. Vgl. S. 77, 78

2) Vgl. S. 81, 82

3. § 738 RVO - keine abschließende Regelung

Mit der Feststellung, daß § 738 RVO als Ausdruck des Grundsatzes der allgemeinen und erweiterten Solidarhaftung nur einen bestimmten Fall trifft, verbindet sich die Folgerung, daß die Vorschrift nicht die abschließende Regelung dieses sich auf viele Bereiche der gesetzlichen Unfallversicherung erstreckenden Prinzips sein kann. Es erscheint sogar zweifelhaft, ob § 738 RVO auf Grund seiner begrenzten Wirkungsmöglichkeit die abschließende Regelung des konkret aufgeführten Falles sein kann, daß die Leistungsfähigkeit einer Berufsgenossenschaft gefährdet erscheint. Dem steht auch nicht entgegen, daß im Verhältnis zu § 715 a RVO a.F. die Tatbestandsvoraussetzungen des § 738 RVO noch enger gefaßt sind. Bei der Frage, wieweit für die Bildung einer Gemeinlast die in § 738 RVO aufgeführten Voraussetzungen bindend sind, dürfen die einzelnen Tatbestandsmerkmale nicht isoliert, sondern nur im Verhältnis zueinander untersucht werden.
So wird die zeitliche Begrenzung des Gemeinlastverfahrens auf ein Geschäftsjahr (§ 738 Abs. 1 RVO) durch die Grundlage ihrer Anordnung, - eine Rechtsverordnung des Bundesministers für Arbeit und Sozialpolitik - verständlich. Mit dieser zeitlichen Beschränkung soll verhindert werden, daß die Belastung der Versicherungsträger auf die Dauer ohne die Einflußnahme der gesetzgebenden Organe geändert werden kann[1]. Der Gesetzgeber ist aber nicht an die und durch die von ihm selbst erteilte Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung gebunden. Er ist nicht gehin-

---

1) Insofern besteht eine "Gefahr des Mißbrauchs" die eine zeitliche Begrenzung notwendig macht. Vgl. BT-Drucksache IV/938 S. 24.

dert, selbst eine entsprechende Regelung in Form eines Gesetzes zu erlassen. Dabei ist er dann nicht an die zum Erlaß einer Rechtsverordnung bestimmten Grenzen gebunden, die im Hinblick auf Art. 80 Abs. 1 GG bestehen, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung bestimmt sein müssen. Der Gesetzgeber kann daher bei einer durch Gesetz angeordneten Gemeinlast nach freiem Ermessen den Umfang und die Begrenzung der gemeinsamen Lasttragung festsetzen. Wesentlich ist, daß dadurch dem oder den notleidenden Versicherungsträgern wirksam geholfen wird.
Diese Forderung nach wirkungsvoller Hilfe, die als Motiv zu allen Gemeinlastbildungen gesehen werden muß, macht deutlich, daß die durch die zeitliche Begrenzung eingeengte Hilfsmöglichkeit des § 738 RVO in ihren engen Tatbestandsvoraussetzungen keine Bindung für den Gesetzgeber darstellen kann. Um den zu diesem Zweck günstigsten Zeitpunkt der Hilfeleistung für die notleidende Berufsgenossenschaft auszuwählen, braucht der Gesetzgeber mit der Anordnung einer Gemeinlast auch nicht zu warten, bis die Gefährdung der Leistungsfähigkeit akut wird; es liegt vielmehr in seinem Ermessen, auch vorbeugende Maßnahmen zu treffen[1].

4. Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts

Schon bei der Ausprägung des § 738 RVO wurden Bedenken laut, die Vorschrift greife in unzulässiger Weise in das Selbstverwaltungsrecht der

---

1) Vgl. S.71 ; Diese Möglichkeit kommt allerdings auch im Wortlaut des § 738 RVO "erforderlich erscheint" zum Ausdruck.
Auch das Bundesverfassungsgericht geht in seiner Entscheidung zu Art. 3 UVNG (vgl. Kompass 1968,40) davon aus, daß der Gesetzgeber nicht an die Voraussetzungen der §§ 737 ff RVO gebun-

Versicherungsträger ein[1]. Daher bleibt zu untersuchen, inwieweit sich eine Bindung des Gesetzgebers bei der Anordnung einer Gemeinlast im Hinblick auf mögliche Verletzungen oder unzulässige Einschränkungen des Selbstverwaltungsrechts der Berufsgenossenschaften ergeben kann.

Lauterbach[2] sieht nur in den eng gesteckten Voraussetzungen des § 738 RVO die Rechtfertigung "für den schweren Eingriff in die Selbstverwaltungsbefugnisse der ehrenamtlichen Organe der Berufsgenossenschaften", den eine Rechtsverordnung nach § 738 RVO darstelle. Die zeitliche Begrenzung auf ein Geschäftsjahr habe die Funktion, die Anordnung einer Gemeinlast so zu beschränken, daß die geringstmögliche Einengung des Selbstverwaltungsrechts der Berufsgenossenschaften erreicht wird. Diese Ansicht führt dazu, daß eine über § 738 RVO hinausgehende Gemeinlastanordnung in nicht mehr gerechtfertigter Weise in das Selbstverwaltungsrecht der Versicherungsträger eingreift und deshalb mit den Grundprinzipien der Unfallversicherung nicht zu vereinbaren ist.

Die Untersuchung über Inhalt und Ausmaß des Selbstverwaltungsrechts der Sozialversicherungsträger[3] hat jedoch gezeigt, daß es sich dabei nicht um materielle Selbstverwaltung im Sinne der Durchführung eines eigenen originären Wirkungsbereichs, sondern um formale Selbstverwaltung an sich staatlicher Aufgaben handelt. Die von Lauterbach aufgeworfene Frage der Beschneidung der "Selbstverwaltungsbefugnisse der ehrenamtlichen Organe

---

1) BT-Drucksache IV/938 S. 24

2) Unfallversicherung, § 738 Anm. 3 und 6

3) Vgl. S. 44 ff

der Berufsgenossenschaften" erstreckt sich ohnehin nur auf den Teil der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger, der als politische Selbstverwaltung zu bezeichnen ist[1]. Darüberhinaus ergibt sich für den eigentlichen Kern des Selbstverwaltungsrechts der Sozialversicherungsträger aus einem Vergleich mit dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Kommunalverbände, daß durch Art. 3 UVNG keine unzulässige Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts erfolgt.

Den Gemeinden, denen ein materielles Selbstverwaltungsrecht in ihrem eigenen Wirkungsbereich zusteht[2], ist dieses Recht auf Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG garantiert. Dabei handelt es sich um eine sog. institutionelle Garantie, d.h. der Gesetzgeber gewährleistet den Bestand der Selbstverwaltung, wobei er die Grenzen des Selbstverwaltungsrechts festlegen kann, soweit er nicht den Kernbereich und damit den Bestand überhaupt in Frage stellt[3].
Ob sich auch für die schwächere Form der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger eine solche Garantie aus dem Grundgesetz ergibt, ist umstritten. Art. 28 Abs. 2 GG bezieht sich nur auf die Gemeinden und die Gemeindeverbände. Daraus folgt jedoch nicht zwingend, daß sich für die Sozialversicherungsträger nicht aus anderen verfassungsrechtlichen Normen eine Garantie ableiten läßt[4]. Zum Teil wird aus Art. 87 Abs. 2 GG[5]

---

1) Vgl. S. 42, 43

2) Vgl. S. 44

3) v. Mangoldt-Klein, a.a.O., Art. 28 Anm. IV 1 d; Maunz-Dürig, a.a.O., Art. 28 Anm. 24 ff

4) Maunz-Dürig, a.a.O., Art. 28 Anm. 26

5) Bohwm-Kahlmann, Arbeiter-Rentenversicherung, S. 580 ff und S. 723

oder aus dem Sozialstaatsprinzip der Art. 20, 28 GG[1] auch für die Sozialversicherungsträger eine institutionelle Garantie hergeleitet. Dagegen wird eingewandt, Art. 87 Abs. 2 GG stelle nur eine Kompetenznorm dar und infolge Fehlens einer ausdrücklichen Regelung, wie sie z.B. in Art. 161 WRV bestand, könne von einer solchen Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts der Sozialversicherungsträger nicht ausgegangen werden[2]

Für die vorliegende Untersuchung braucht auf diese Problematik nicht näher eingegangen zu werden. Selbst wenn mit einem Teil der Lehre von einer verfassungsrechtlichen Garantie des Selbstverwaltungsrechts der Sozialversicherungsträger auszugehen wäre, so könnte es sich jedenfalls nur um eine institutionelle Garantie, ähnlich der in Art. 28 Abs. 2 GG, handeln. Aus dem Begriff der institutionellen Garantie folgt, daß eine Gewährleistung nur im Rahmen der Gesetze besteht; d.h. jeder gesetzesbegründete und nicht den Wesensgehalt der Rechtseinrichtung antastende Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht wäre zulässig[3]. Im Rahmen des Art. 3 UVNG kann aber allenfalls von einer Beschränkung, nicht jedoch von einer den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Berufsgenossenschaften antastenden Maßnahme gesprochen werden. Die grundsätzliche Eigenverantwortlichkeit der Berufsge-

---

1) Rode, a.a.O., S. 419 ff

2) Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 224 ff; zur gesamten Problematik vgl. Rode, a.a.O., S. 321 ff, 417 ff und Salzwedel, a.a.O.

3) v. Mangoldt-Klein, a.a.O., Art. 28 Anm. IV 1 d

nossenschaften zur Regelung der Selbstverwaltungsangelegenheiten wird durch Art. 3 UVNG nicht in Frage gestellt. Vielmehr ist die Vorschrift geeignet, die Eigenständigkeit der Berufsgenossenschaften im althergebrachten Aufbau der Unfallversicherung nach fachlich gegliederten Gewerbezweigen aufrechtzuerhalten und die Auflösung der Bergbau-Berufsgenossenschaft infolge Zahlungsunfähigkeit gemäß § 652 Abs. 2 RVO mit der Folge der Übernahme der Lasten durch den Bund zu verhindern. Damit trägt diese vom Gesetzgeber getroffene Regelung mehr zur Aufrechterhaltung des Prinzips des Selbstverwaltungsrechts der Unfallversicherungs-Träger bei als die zulässige und notwendige Beschränkung dieses Prinzips zunächst erkennen läßt.

IV. Art. 3 UVNG als Weiterentwicklung des Gedankens der genossenschaftlichen Selbsthilfe

1. Ausgangspunkt

Die Notlage der Bergbau-Berufsgenossenschaft beruht zum überwiegenden Teil auf ihrer Altlastüberbürdung, d.h. der Verschiebung der natürlichen Relation von Beitragsaufkommen und Leistungsberechtigten aus Rentenfällen. Diese Folge wurde durch die Abwanderung zahlreicher Arbeitnehmer aus dem Bergbau in andere Wirtschaftszweige hervorgerufen, wo nun die ehemals bei der Bergbau-Berufsgenossenschaft Versicherten mit ihren Lohn- und Gehaltssummen zur Beitragsermittlung herangezogen werden, während die Entschädigungsaltlast in unveränderter Höhe bei der Bergbau-Be-

rufsgenossenschaft verblieben ist[1].
Der soziale Schutz der versicherten Arbeitnehmer, insbesondere die Gewährleistung der Rentenzahlung an die Altrentner, erfordern eine Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Bergbau-Berufsgenossenschaft oder eine staatliche Garantie- oder Schutzmaßnahme. Aus eigenen Mitteln kann die Bergbau-Berufsgenossenschaft die Sicherung der sozialen Belange ihrer Versicherten nicht bewerkstelligen. Die von der Reichsversicherungsordnung in den §§ 752 ff für Krisenzeiten gesetzlich festgelegte Rücklagenbildung reicht nicht aus, die unterschiedlichen Belastungsverhältnisse über einen längeren Zeitraum hin auszugleichen. Da eine freiwillige gemeinsame Lasttragung durch die übrigen Versicherungsträger nach § 737 RVO nicht zustande gekommen war, oblag es dem Gesetzgeber, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte der Versicherten zu gewährleisten.
Bei der Lösung einer unfallversicherungsrechtlichen Problematik wird der Gesetzgeber zunächst auf die im Recht der gesetzlichen Unfallversicherung vorgesehenen Möglichkeiten verwiesen. Hier kommen die Anordnung einer Gemeinlast nach § 738 RVO sowie die Auflösung der notleidenden Berufsgenossenschaft nach § 652 Abs. 1 RVO mit der gesetzlichen Folge der Übernahme der Rechte und Pflichten durch den Bund nach § 652 Abs. 2 RVO in Betracht.
Die Anordnung einer Gemeinlastbildung nach § 738 RVO kann auf Grund der zwingend vorgesehenen zeitlichen Begrenzung auf ein Geschäftsjahr eine ausreichende Entlastung der Bergbau-Berufsgenossenschaft nicht sicherstellen, da es sich

---

1) Vgl. hierzu näher S. 78 ff

nicht um bloße Überbrückungsmaßnahmen handelt. Wie Dörner[1] im Hinblick auf die Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft mit Recht hervorhebt, ist die Altlastüberbürdung eine Folge der strukturellen Entwicklung von Jahrzehnten, deren Auswirkungen sich durch eine kurzfristige Maßnahme nicht beseitigen lassen. Die Möglichkeit des § 738 RVO ist nicht geeignet, der Störung der Relation von Beitragsaufkommen und Rentenaltlast wirksam abzuhelfen.
Daher bliebe als Möglichkeit nach der Reichsversicherungsordnung lediglich die Auflösung der notleidenden Bergbau-Berufsgenossenschaft und die Übernahme der Altlasten auf den Bund. Dadurch würde zwar eine Sicherstellung der Ansprüche der Altlastberechtigten erreicht, andererseits aber der organisatorische Aufbau der Unfallversicherung in Frage gestellt. Die nach § 652 als Folge der Auflösung notwendige Zuweisung der bestehenden Bergwerksunternehmen an andere Berufsgenossenschaften wirkte als Durchbrechung der fachlichen Gliederung der gesetzlichen Unfallversicherung und würde wiederum die Frage nach der grundsätzlichen Beibehaltung des geltenden organisatorischen Aufbaus der Unfallversicherung aufwerfen. Eine Organisationsform, die die Leistungsgefährdung eines einzelnen Versicherungsträgers offenkundig werden läßt[2] und keine Möglichkeit der Abhilfe bietet, ohne einen Teil seiner eigenen Gliederung preiszugeben, stellt sich selbst in Frage.
Auf der anderen Seite erfordern jedoch die herausragenden praktischen Vorteile, die die fachliche

---

1) a.a.O., S. 368

2) Wie sich die Situation bei einer Einheits-Berufsgenossenschaft darstellt, vgl. S. 82

Gliederung für die Erfüllung der Aufgaben der gesetzlichen Unfallversicherung bietet, die grundsätzliche Beibehaltung des geltenden organisatorischen Aufbaus. Der Widerstreit dieser Interessen macht eine Lösung notwendig, die sowohl mit dem Aufbauprinzip der fachlichen Gliederung vereinbar ist, als auch den materiellen Forderungen einer ausreichenden Sicherung der Ansprüche der Leistungsberechtigten entspricht.

2. Lösungsmöglichkeiten

Bei den verschiedenen Möglichkeiten einer Lösung ist zu beachten, daß die Notlage der Bergbau-Berufsgenossenschaft ein unfallversicherungsrechtliches Problem darstellt. Es geht um die Sicherstellung der Leistungsfähigkeit einer Berufsgenossenschaft, nicht um Hilfsmaßnahmen für einen bestimmten Wirtschaftszweig. Zwar wird die wirtschaftliche Lage eines Versicherungsträgers weitgehend von den wirtschaftlichen Verhältnissen seiner Mitgliedsunternehmen bestimmt, jedoch haben die voraufgegangenen Untersuchungen ergeben, daß die auf der Altlastüberbürdung beruhende extrem hohe Belastung der Bergbau-Berufsgenossenschaft auf das Finanzierungssystem und den organisatorischen Aufbau der Unfallversicherung in hohem Maße zurückzuführen ist, bzw. in diesem Umfang für einen einzelnen Versicherungsträger akut werden konnte[1].
Wenn man die vom Gesetzgeber in den §§ 738 und 652 RVO vorgesehenen Wege zur Lösung wirtschaftlicher Schwierigkeiten einer Berufsgenossenschaft ablehnt, so bleibt bei Aufrechterhaltung

---

1) Vgl. S. 78 ff

der fachlichen Gliederung der Unfallversicherungsträger entweder die Übernahme der Rentenaltlast in den Staatshaushalt oder die Bildung einer über § 738 RVO hinausgehenden Gemeinlast durch Weiterentwicklung der den Vorschriften der §§ 737, 738 RVO zu Grunde liegenden Gedanken.

Die Übernahme der Rentenaltlast in den Staatshaushalt bedeutet, daß der Staat aus Steuermitteln der Allgemeinheit den sozialen Schutz der versicherten Arbeitnehmer der Bergbau-Berufsgenossenschaft gewährleistet. Die Sache der Bergbau-Berufsgenossenschaft und damit der gesetzlichen Unfallversicherung wird dadurch zu einer Sache der Allgemeinheit[1]. Der Staat wird über seine Garanten-Stellung hinaus zum Versicherungsträger, da er, ohne Änderung der organisatorischen Gliederung der gesetzlichen Unfallversicherung, in die Mittelaufbringung mit einbezogen wird. Derartige staatliche Hilfsmaßnahmen sind den anderen Sozialversicherungszweigen nicht unbekannt, würden jedoch in der Unfallversicherung ein Novum darstellen[2].

Die Aufteilung der Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft auf die übrigen Versicherungsträger im Wege einer Gemeinlastbildung stellt dagegen ein solidarisches Einstehen aller Berufsgenossenschaften dar.
Damit sind die beiden grundsätzlichen Lösungsmöglichkeiten abgesteckt, die ihrerseits selbst-

---

1) Eine solche Lösung fordert Flume, a.a.O.

2) Über den Sonderfall einer Übernahme von Entschädigungslasten durch den Staat: vgl. S. 48 Anm. 4 und S. 49 Anm. 1

verständlich mehreren Differenzierungsmöglichkeiten Raum geben. Der Gesetzgeber hat mit der Regelung des Art. 3 UVNG dem Weg der solidarischen Selbsthilfe der Versicherungsträger den Vorzug vor einer Übernahme in den Staatshaushalt gegeben.
Er hat damit weiterhin an dem Prinzip genossenschaftlicher Selbsthilfe der Versicherungsträger für die Erfüllung der Aufgaben der Unfallversicherung festgehalten und vermieden, diesem Sozialversicherungszweig staatliche Hilfe in Form von finanziellen Zuschüssen zu gewähren.
Daß die Vorschriften über die Bildung einer Gemeinlast nach §§ 737, 738 RVO keine abschließende Regelung darstellen, ist erörtert worden[1].
Ob die durch Art. 3 UVNG erfolgte Form der Weiterentwicklung dieser Gedanken mit den Grundlagen der Unfallversicherung vereinbar ist, bleibt zu untersuchen.

3. Konkretisierung des allgemeinen Solidaritätsprinzips

Bei der Weiterentwicklung der Gedanken, die den Gemeinlastvorschriften der §§ 737, 738 RVO zu Grunde liegen, sind vor allem zwei Begriffe von Bedeutung, denen schon bei der Festlegung der Grundprinzipien der gesetzlichen Unfallversicherung eine überragende Bedeutung zukam: die Begriffe der Solidarität und der genossenschaftlichen Selbsthilfe. Dabei wird zu untersuchen sein, wieweit diese Begriffe begrenzt und auch inhaltlich geformt werden durch das Subsidiari-

1) Vgl. S. 109 ff

tätsprinzip, dem gerade im Bereich der Möglichkeiten sozialer Sicherung wesentliche Bedeutung beizumessen ist.

Der Begriff der Solidaritat wird im Arbeits- und Sozialrecht mannigfach verwandt und ist auch bei der Neugestaltung des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung durch das Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz von grundlegender Bedeutung gewesen[1]. Der allgemeine Solidaritätsbegriff ist jedoch von einer solchen Vielschichtigkeit, daß er als Ansatz zur Lösung eines bestimmten Problems der Konkretisierung bedarf. Dabei ist zunächst der Begriff der Solidarität zu klären und seine Bedeutung für das Recht der gesetzlichen Unfallversicherung herauszustellen. Ebenso wichtig wie die inhaltliche Klärung ist jedoch die Frage des Umfangs, d.h. der Abgrenzungs- und Ausdehnungsmöglichkeiten, die dieser Begriff durch das Subsidiaritätsprinzip erfährt.

a) Begriff der Solidarität

Solidarität besagt ontisch wechselseitige Verbundenheit zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks und ethisch wechselseitige Verantwortlichkeit[2]. Schon diese knappe formelhafte Begriffsbestimmung drückt aus, daß der Kern des Solidaritätsbegriffs in der wechselseitigen Beziehung liegt. Solidarität bedeutet daher nicht reine karitative Hilfeleistung, sondern ist Aus-

---

1) Haase-Koch, a.a.O., Einführung zum Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz

2) Achinger-Höffner-Muthesius-Neundörfer, a.a.O., S. 21; Wannagat, Sozialversicherungsrecht, a.a.O., S. 125

gleichsprinzip zwischen dem Einzelnen und der Gesellschaft, zwischen den gesellschaftlichen Schichten und Gruppen und auch innerhalb derselben[1].

Die Ausgleichsfunktion ist in der Tat das Kernstück des Solidaritätsgedankens. Das gesellschaftliche Zusammenfassen von Menschen in Gruppen und soziale Gemeinschaften bedingt Unterschiede innerhalb und zwischen den Gruppen. Der Gedanke der Solidarität, des solidarischen Verbundenseins der Mitglieder einer Gemeinschaft und der Gemeinschaften zueinander ermöglicht und verlangt, den Ausgleich zwischen den sozial Starken und den sozial Schwachen zu schaffen. Diese soziale Ausgleichsfunktion des Solidaritätsgedankens ist von einer unerwünschten Nivellierung aller Unterschiede sorgfältig zu trennen[2]. Solidarisches Handeln soll nicht die sozialen Gemeinschaften zu unterschiedslosen Formationen umbilden, es soll vielmehr nur dazu beitragen, sozial nicht mehr vertretbare Belastungen und Unterschiede im intermediären Raum auszugleichen[3].

Gerade für die Sozialversicherung ist der Solidaritätsgedanke von grundlegender Bedeutung. Der Aufbau auf dem Prinzip solidarischen Handelns war der entscheidende Schritt auf dem Weg zur Solidargemeinschaft der Versicherten. Die Sozialversicherung baut auf dem Grundsatz solidarischer

---

1) Achinger-Höffner-Muthesius-Neundörfer, a.a.O., S. 22; Gundlach, a.a.O., S. 296 ff; Wannagat, Sozialversicherungsrecht, a.a.O., S. 12; Wolff, a.a.O., Bd. III, § 138 I d

2) Wannagat, Sozialversicherungsrecht, a.a.O., S. 181

3) Zum Begriff des "intermediären" Raums vgl. Wertenbruch, a.a.O., S. 617

Verbundenheit auf und kann nur dadurch den für die soziale Sicherung typischen Ausgleich zwischen dem Wirtschaftlich Stärkeren und dem wirtschaftlich Schwächeren erreichen. Es gehört zum Wesen der Sozialversicherung, daß der gesamte Bedarf durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit gedeckt wird[1]. Nur dieser Aufbau auf dem Bewußtsein solidarischen Einstehens für- und miteinander ermöglicht das der Sozialversicherung eigene Merkmal der fehlenden Äquivalenz zwischen Leistung und Gegenleistung. Art und Höhe der Entschädigungsleistungen richten sich nicht ausschließlich nach der Höhe der geleisteten Beiträge, die Beitragshöhe bemißt sich nicht nach dem Risiko, sondern nach dem Arbeitseinkommen der Versicherten[2].

Auch die gesetzliche Unfallversicherung als Zweig der Sozialversicherung geht vom Gedanken der Solidarität aus. Das Prinzip der solidarischen Haftung wird besonders deutlich innerhalb der einzelnen Berufsgenossenschaften, in denen die Mitglieder gemeinsam für die anfallenden Lasten einstehen. Wolff[3] weist darauf hin, daß gerade die genossenschaftliche Organisation der gesetzlichen Unfallversicherung eine rechtssatzmäßige Konkretisierung dieses Prinzips darstellt.

Die durch das unfallbezogene Finanzierungssystem in die Unfallversicherung eingebrachten Haftungsgedanken ändern an der Grundlage des Prinzips solidarischen Einstehens nichts.

Dennoch wirft gerade die Unfallversicherung durch die Aufgliederung der Gewerbezweige in 36 Berufs-

---

1) BVerfGE 11, 105 (112); vgl. auch S. 15

2) Vgl. S. 16

3) a.a.O., Bd. III, § 138 I d ; § 141 I

genossenschaften die Frage nach dem Umfang und der Begrenzung der Solidarhaftung auf.

b) Begrenzung der Solidarhaftung

Bei der Untersuchung der Begrenzung und des Umfangs solidarischen Einstehens ist zu unterscheiden, wieweit sich dabei aus dem Solidaritätsbegriff selbst eine Einschränkung ergibt und wieweit eine Begrenzung durch andere Prinzipien erfolgt.
Solidarität als Prinzip des sozialen Ausgleichs bedingt die Bezogenheit auf einen begrenzten Kreis, die Solidargemeinschaft, deren Umfang vom Zweck her bestimmt wird. Insoweit folgt aus dem Begriff selbst eine Beschränkung seines Wirkungsbereichs. Ein Ausgleich ist nicht zwischen einer unfaßbaren Vielheit, sondern nur innerhalb einer durch einen bestimmten Zweck begrenzten oder zumindest abgrenzbaren Gemeinschaft möglich.
Damit ist der grundsätzliche Umfang einer vom Prinzip des solidarischen Einstehens erfaßbaren Gemeinschaft festgelegt. Insoweit folgt aus dem Begriff selbst eine umfangmäßige Begrenzung der Solidargemeinschaft.
Von dieser Begriffsbegrenzung ist jedoch scharf zu trennen, daß die Merkmale solidaren Handelns, insbesondere die soziale Ausgleichsfunktion, im Hinblick auf den Umfang der Solidargemeinschaften keine Vorrangigkeit erkennen lassen. Sozialer Ausgleich ist in einer eng begrenzten Versichertengemeinschaft ebenso möglich wie in einer weit gefaßten, sofern dort noch die für einen echten sozialen Ausgleich erforderliche Enge des Zusammenhalts und die gemeinsame Zielsetzung

vorhanden sind. Wenn Bogs[1] ausführt, Solidarität sei eng mit dem Prinzip der begrenzten Versichertengemeinschaft verbunden, wobei er besonders auf die Berufsgenossenschaften der gesetzlichen Unfallversicherung verweist, und mit der Lockerung oder dem Fortfall dieses engen Zusammenhalts falle auch der innere Grund für die gemeinsame Sicherung weg, so kann dem nur bedingt zugestimmt werden. Zutreffend ist, daß sich eine Lockerung des Zusammenhalts und der Wegfall der gemeinsamen Zielsetzung innerhalb einer sozialen Gruppe auch auf das Solidaritätsbewußtsein der Gruppenmitglieder auswirkt. Der damit im Zusammenhang aufgestellte Satz, Solidarität beschränke sich in der Sozialversicherung auf die begrenzten Versichertengemeinschaften und somit in der Unfallversicherung speziell auf die Berufsgenossenschaften, ist jedoch zu eng gefaßt. Solidarität ist zwar von der Gemeinschaftsform und vom gemeinsamen Zweck abhängig, kennt begrifflich jedoch nicht die Vorrangigkeit irgendeiner Form. Außerdem ist Solidarität nicht auf den Bereich innerhalb einer Gemeinschaft beschränkt, sondern kann auch zwischen den Gemeinschaften bestehen, sofern diese wiederum einen übergeordneten Kreis bilden, innerhalb dessen ein sozialer Ausgleich zweckvoll und möglich erscheint[2]. Insofern widerspricht es geradezu dem Begriff der Solidarität, ihn auf bestimmte eng begrenzte Kreise zu beschränken.

---

1) Grundfragen, S. 51 ff und sich ihm anschließend LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 11. 3. 1958

2) Nach LSG Nordrhein-Westfalen (Urteil vom 11. März 1958) besteht ein Solidaritätsprinzip in der Unfallversicherung nur innerhalb, nicht aber zwischen den Versicherungsträgern.

Wenn dennoch der Solidaritätsgedanke in Form der Solidarhaftung in der Sozialversicherung und insbesondere in der Unfallversicherung zunächst auf die Bereiche der einzelnen Versicherungsträger beschränkt bleibt, so folgt diese Begrenzung nicht aus dem Solidaritätsprinzip selbst, sondern aus der wechselseitigen Beziehung zum Subsidiaritätsprinzip in Verbindung mit dem organisatorischen Aufbau der Unfallversicherung. Das Subsidiaritätsprinzip stellt eine Rangfolge der Gemeinschaften bei der Erfüllung der sich aus der Sozialversicherung ergebenden Aufgaben auf. Umfassendere Gemeinschaften sollen keine Aufgaben an sich ziehen und bewältigen, soweit und solange deren Erfüllung auch engeren Sozialgebilden möglich ist[1]. Nach diesem rechts- und sozialstaatlichen Grundsatz des nur ersatzweisen Beistandes der höheren Einheit[2] faßte schon Bismarck die "realen" Volkskräfte, die durch die Gemeinsamkeit ihres soziologischen Gruppenstatus gekennzeichnet sind, zu solidarisch haftenden Versichertengemeinschaften zusammen[3]. Die für die Sozialversicherung allgemein, für die Unfallversicherung durch die fachliche Struktur ihrer Träger besonders stark ausgeprägte Gruppensolidarität ihrer Versichertengemeinschaften läßt sich daher auf die Begrenzung des Solidaritätsgedankens durch das Subsidiaritätsprinzip zurück-

---

1) BVerfGE 10, 59 (83); Achinger-Höffner-Muthesius-Neundörfer, a.a.O., S. 22; v. Mangoldt-Klein, a.a.O., S. 605; Maunz-Dürig, a.a.O., Art. 28 Rd.Nr. 1; Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 178

2) v. Münch, a.a.O., S. 306 ff; Wolff, a.a.O., Bd. III, § 138 II

3) LSG Bremen, Urteil vom 24. 11. 1961 = ZfS 1962, 165 ff

führen[1]. Festzuhalten bleibt aber, daß sich aus dem Begriff der Solidarität und damit auch der für die Sozialversicherung typischen Erscheinungsform der Solidarhaftung eine derartige Begrenzung nicht herleiten läßt. Einer Erweiterung der Solidarhaftung, wie sie Art. 3 UVNG für den Bereich der Unfallversicherung festlegt, stehen daher begriffliche Hindernisse nicht entgegen.

c) Solidarität der Gesamtwirtschaft

Art. 3 UVNG hat die durch den Aufbau der Unfallversicherung zunächst auf die einzelnen Versicherungsträger beschränkte Solidarhaftung zu einer Solidarhaftung der gesamten gewerblichen Wirtschaft und der See-Berufsgenossenschaft erweitert. Diese Erscheinungsform der Solidarhaftung ist der Sozialversicherung nicht unbekannt. Sowohl im "Kindergeldurteil"[2] als auch im "Fremdrentenurteil"[3] erkannte das Bundesverfassungsgericht die zu Grunde liegenden gesetzlichen Regelungen[4] als verfassungsgemäß an und ging dabei von einer Solidarität der Gesamtwirtschaft aus. Als Hauptbedenken gegen eine solche Ausweitung der Solidarhaftung wurde bei der Verteilung der Fremdrentenlast geltend gemacht, der organisatorische Aufbau der Unfallversicherung verbiete

---

1) Rohwer-Kahlmann, Arbeiter-Rentenversicherung, S. 662

2) BVerfGE 11, 105 ff (121)

3) BVerfGE 14, 221 ff (242)

4) Gesetz über die Gewährung von Kindergeld und die Errichtung von Familienausgleichskassen (Kindergeldgesetz) vom 13.11.1954 (BGBl. I. S. 333); § 9 Abs. 1 des Fremdrentengesetzes i.d.Fassung von Art. 1 des Fremdrenten- und Auslandsrenten-Neuregelungsgesetzes vom 25. 2. 1960 (BGBl. I. S. 93)

es, den einzelnen Versicherungsträgern Lasten aufzuerlegen, die nicht in ihrem Zuständigkeitsbereich entstanden sind . Dazu hat das Bundesverfassungsgericht im "Fremdrentenurteil" ausgeführt: "Aus der für die Unfallversicherung typischen genossenschaftlichen Struktur der Versicherungsträger läßt sich nicht herleiten, daß mit der Fremdrentenlast den Berufsgenossenschaften eine ihnen fremde Last auferlegt worden sei. Diese Struktur sagt nichts darüber, für welche Arbeitsunfälle die in Form einer öffentlichrechtlichen Körperschaft zusammengefaßten Unternehmen eines Gewerbezweiges solidarisch haften. Schon nach der Reichsversicherungsordnung hängen die Ansprüche gegen die Berufsgenossenschaft nicht davon ab, daß das Unternehmen, in dem der Versicherte einen Arbeitsunfall erlitten hat, der Berufsgenossenschaft noch angehört oder besteht".

Aus diesen Überlegungen heraus hat es das Bundesverfassungsgericht für mit den Grundsätzen der Unfallversicherung vereinbar gehalten, den Berufsgenossenschaften auch Lasten aufzuerlegen, die nicht in ihrem Zuständigkeitsbereich entstanden sind. Weiter hat das Bundesverfassungsgericht[1] in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß "Art und Umfang der von den Körperschaften des öffentlichen Rechts zu erfüllenden Aufgaben, also auch die von ihnen, d.h. von ihren Mitgliedern zu tragenden Lasten, weitgehend vom Gesetzgeber bestimmt werden können".

Der so in den Vordergrund gedrängte Solidaritätsgedanke trägt der Forderung Rechnung, daß, falls der soziale Schutz der Versicherten eine solche Maßnahme verlangt, Fragen des organisatorischen

---

1) BVerfGE 14,221 ff (242)

Aufbaus hinter den materiellen Erfordernissen eines ausreichenden Versicherungsschutzes zurückzutreten haben.
Die Umkehrung des Subsidiaritätsgrundsatzes verlangt, falls die engere Gemeinschaft die ihr übertragene Aufgabe nicht zu lösen vermag, die Übernahme durch die nächst größere Gemeinschaft. Dem Gesetzgeber muß daher die Möglichkeit offen bleiben, unter grundsätzlicher Beibehaltung der geltenden, fachlich ausgerichteten Struktur der Unfallversicherung die Belastungsverhältnisse anders zu ordnen, als sie es nach dem organisatorischen Aufbau sind. Die starke Betonung des Solidaritätsgedankens bei einer solidarischen Lasttragung der Gesamtwirtschaft läßt auch die Bedenken möglicher Wettbewerbsverzerrungen durch Übernahme von Lasten, mit denen die Berufsgenossenschaft originär nichts zu tun hat, zurücktreten[1]. Schon im "Kindergeldurteil" hat das Bundesverfassungsgericht[2] zu diesem Problem ausgeführt, "der abgabenrechtliche Grundsatz, daß zu Beiträgen nur herangezogen werden kann, wer von einem bestimmten öffentlichen Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil zu erwarten hat, (vgl. BVerfGE 7, 244 (254) 9, 291 (297, 298, 301)) gelte nicht für die Sozialversicherung; hier herrsche der Grundsatz des sozialen Ausgleichs, nicht der des individuellen Vorteils".

---

1) In der möglichen Wettbewerbsverzerrung sieht Flume, a.a.O., das Bedenkliche der Regelung des Art. 3 UVNG

2) BVerfGE 11, 105 ff (117)

Ob dieser Grundsatz allgemeine Gültigkeit für die Beitragserhebung in der Sozialversicherung hat oder als letzte Konsequenz des Solidaritätsgedankens lediglich auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben muß[1], mag offen bleiben. Es steht jedenfalls im Ermessen des Gesetzgebers, eine solche Gesamtsolidarhaftung der Wirtschaft unter Ausschaltung wettbewerbsrechtlicher Gesichtspunkte aufzustellen.
Unter diesem Blickwinkel ist die Gemeinlastbildung nach Art. 3 UVNG zu betrachten und ihre Vereinbarkeit mit dem System der Unfallversicherung zu messen. Auch diese Regelung geht von einer Solidarität der Gesamtwirtschaft aus. Wie bei der Verteilung der Fremdrentenlast werden auch bei der Entlastung der Bergbau-Berufsgenossenschaft den übrigen Versicherungsträgern Lasten auferlegt, die nicht in ihrem Zuständigkeitsbereich entstanden sind. Während es sich bei den Fremdrenten um Lasten handelt, die ihrem Ursprung nach außerhalb des Gebietes der deutschen Sozialversicherung entstanden sind, hat die Bergbau-Altlast originär ihren Ursprung im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung. Damit steht sie dem Gedanken einer gesamtwirtschaftlichen Solidartragung näher als die Fremdrentenlast, für die das Bundesverfassungsgericht eine umfassende Solidarhaftung anerkannt hat[2]. Hinter dem Erfordernis einer gesamtwirtschaftlichen Solidarität hat der Gesetzgeber die sich aus dem fachlichen Aufbau der Unfallversicherung ergebenden haftungsrechtlichen Beschränkungen zurücktreten lassen. Die zunächst

---

1) So Rohwer-Kahlmann, Arbeiter-Rentenversicherung, S. 581 FN. 78

2) Watermann, a.a.O., S. 128

für den Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung bestehende berufsständische Solidarität ist in Art. 3 UVNG zu einem solidarischen Einstehen der Gesamtwirtschaft erweitert worden. Die materielle Rechtfertigung dieser erweiterten Solidarhaftung liegt in der Fluktuation der Arbeitskräfte und der daraus erwachsenen Verschiebung der Belastungen. Damit ist der Grund für die Beschränkung der Solidarhaftung auf den Berufsstand weggefallen. Bezüglich der Altlastüberbürdung ist ein Raum entstanden, der über den Bereich der Bergbau-Berufsgenossenschaft hinaus allen Versicherungsträgern gemeinsam ist. Es bietet sich hier der Vergleich mit der Verteilung der Fremdrentenlast an, wo die Teilung Deutschlands und die daraus folgenden Flüchtlingsbewegungen einen Lastenbereich geschaffen hatten, der allen Versicherungsträgern gemeinsam war.

4. Ausprägung des Prinzips der genossenschaftlichen Selbsthilfe

Vom Solidaritätsprinzip nicht zu trennen ist der Genossenschaftsgedanke. Er stellt die konkrete Ausprägung des solidarischen Prinzips dar[1]. Im Wege genossenschaftlicher Selbsthilfe meistern zu gemeinsamen Zweck Verbundene, die sich auf der Grundlage innerer Verbundenheit und Gegenseitigkeit zusammengeschlossen haben, mit vereinten Kräften Aufgaben, die die Kraft des Einzelnen oder der kleineren Gemeinschaft übersteigen und geben so dem Gedanken des solidarischen Einstehens und des sozialen Ausgleichs

---

1) Aye, a.a.O., S. 169; Wolff, a.a.O., Bd. III, § 138 I d

Ausdruck[1]. Dieses Prinzip genossenschaftlicher Selbsthilfe im gesellschaftlichen Raum liegt der gesamten Sozialversicherung zu Grunde[2]. Die Frage der Ausrichtung der Sozialversicherung auf der Grundlage staatlicher Fürsorge oder genossenschaftlicher Selbsthilfe haben die Gründer der Sozialversicherung unter Bezugnahme auf die "Kaiserliche Botschaft von 1881" bewußt im Sinne des letzteren entschieden.
Gerade in der gesetzlichen Unfallversicherung ist von allen Sozialversicherungszweigen dieses Prinzip am konsequentesten durchgeführt worden. Unter Verzicht auf finanzielle staatliche Zuschüsse sind seit jeher die Schwierigkeiten im Wege genossenschaftlicher Selbsthilfe eigenverantwortlich gelöst worden[3]. Diesem Grundsatz genossenschaftlicher Selbsthilfe entspricht der versicherungsrechtliche Kern der gesetzlichen Unfallversicherung, der mit der Verhinderung staatlicher Hilfsmaßnahmen und damit zwangsläufig verbundener Hinwendung zum Versorgungsprinzip in der gesetzlichen Unfallversicherung besonders deutlich ausgeprägt ist[4].
Es lag daher für den Gesetzgeber nahe, das Problem der Altlastüberbürdung der Bergbau-Berufs-

---

1) Achinger-Höffner-Muthesius-Neundörfer, a.a.O., S. 24; Prechtel, a.a.O., S. 10; Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 176

2) Vgl. S. 19

3) Darauf wies auch der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften hin, als er sich gegen die in Art. 4 § 13 UVNG geforderte Zusammenlegung der Berufsgenossenschaften aussprach. Vgl. Lauterbach, Unfallversicherung, § 646 Anm. 5; Wolff, a.a.O., Bd. III, § 138 I d, II b

4) Vgl. S. 25

genossenschaft nicht durch Übernahme in den Staatshaushalt, sondern im Sinne genossenschaftlicher intermediärer Selbsthilfe durch eine Gemeinlastbildung der übrigen Versicherungsträger zu lösen. Durch die Ablehnung staatlicher Hilfe wird das System genossenschaftlicher Selbsthilfe und damit zugleich der versicherungsrechtliche Kern der Unfallversicherung bestätigt und gestärkt und eine Anlehnung an das Versorgungsprinzip vermieden[1].
Schon Bogs[2] weist auf die grundsätzlichen Bedenken gegen eine Umwandlung der Rentenaltlast aus der Rentenversicherung in staatliche Versorgungsrenten durch Übernahme der Rentenaltlast in eine Staatsschuld hin, weil er dadurch eine Verwässerung des versicherungsrechtlichen Kerns der Sozialversicherung befürchtete. Die gleichen Bedenken ließen sich gegen eine Übernahme der Bergbau-Altlast in den Staatshaushalt geltend machen.

Das Tragen der Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft im Wege einer Gemeinlast der übrigen Versicherungsträger folgt auch aus dem Subsidiaritätsprinzip, welches den Umfang der genossenschaftlichen Selbsthilfe festlegt[3]. Nach diesem rechts- und sozialstaatlichen Grundsatz besteht eine Vorrangigkeit des kleineren Sozialgebildes bei der Erfüllung von Aufgaben, soweit dessen Kraft ausreicht. Versagt die kleinere Gemeinschaft, so gebietet dieser Grundsatz ein Eingreifen des umfassenderen Sozialgebildes.

---

1) Bogs, Grundfragen, S. 112; Rohrbeck-Roehrbein-Meyrich, a.a.O., S. 21

2) Grundfragen, S. 112; so auch Weisser, a.a.O., S. 411

3) Wolff, a.a.O., Bd. III, § 138 II b

Nach dem einzelnen Versicherungsträger ist die Gesamtheit der Versicherungsträger der gesetzlichen Unfallversicherung die nächst größere Gemeinschaft, die im Wege solidarischen Einstehens die Notlage der Bergbau-Berufsgenossenschaft auffangen kann. Erst wenn diese Solidargemeinschaft nicht mehr in der Lage ist, im Wege solidarischen Einstehens wirksame Hilfe zu leisten, darf der Staat mit Steuermitteln der Allgemeinheit die erforderliche Unterstützung gewähren[1].

Auch das Bundessozialgericht ist in seinem Urteil zum Kindergeldgesetz[2] davon ausgegangen, daß die einseitige Mittelaufbringung durch die Wirtschaft auf dem leitenden Gedanken beruht, daß an Stelle der Allgemeinheit ein kleinerer Kreis herangezogen werden sollte, von dem man erwarten konnte, daß er der Durchführung ebenso gewachsen sein würde. Auch das Landessozialgericht Bremen[3] hat in einem Verfahren über die Rechtswidrigkeit von Heranziehungsbescheiden, die gemäß Art. 3 UVNG ergangen waren, dem Kläger entgegengehalten, er verkenne und unterschätze die Prinzipien der Solidarhaftung und der Subsidiarität in der Sozialversicherung.
Die Notlage der Bergbau-Berufsgenossenschaft erfordert daher, bedingt durch den Grundsatz des solidarischen Handelns in Verbindung mit dem

---

1) Achinger-Höffner-Muthesius-Neundörfer, a.a.O., S. 23,24 und 84; Rohrbeck-Roehrbein-Meyrich, a.a.O., S. 16 allerdings nicht auf Art. 3 UVNG bezogen, sondern als allgemeiner Grundsatz; vgl. auch Wolff, a.a.O., Bd. III, § 138 II b

2) BSGE 6, 213 (233)

3) LSG Bremen, Beschluß vom 21. 12. 1964 = Kompass 1965, 115 ff; vgl. dazu auch LSG Hamburg in Kompass 1967, 106

Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der genossenschaftlichen Selbsthilfe, eine umfassende Solidarhaftung der übrigen Unfallversicherungs-Träger. Eine Übernahme der Bergbau-Altlast in den Staatshaushalt kommt erst dann in Betracht, wenn die zusätzliche Belastung die Tragfähigkeit aller anderen Versicherungsträger übersteigt.

V. Ergebnis des 2. Abschnittes

Die Untersuchungen zu Art. 3 UVNG haben ergeben, daß die mit dieser Vorschrift vom Gesetzgeber angeordnete erweiterte Solidarhaftung mit der Systematik des Unfallversicherungsrechts und den Forderungen der Rechts- und Sozialstaatlichkeit in Einklang steht. Ausgehend von der Feststellung, daß die in den §§ 737, 738 RVO zum Ausdruck gekommenen Möglichkeiten einer umfassenden Solidarhaftung unter den Versicherungsträgern durch Bildung einer Gemeinlast als Folge einer Entwicklung nicht Grenze, sondern Ausdruck eines Prinzips sind, ist der Gesetzgeber nicht an die bisherigen Regelungen der Reichsversicherungsordnung gebunden. Der versicherungsrechtliche Kern der Unfallversicherung, der sich in den Prinzipien der Solidarität und der genossenschaftlichen Selbsthilfe äußert, verlangt eigenverantwortliche Lösungen entstandener Schwierigkeiten als Weiterentwicklung dieser Grundprinzipien. Nach dem rechts- und sozialstaatlichen Grundsatz der Subsidiarität, der Begrenzung und Ausweitung dieser Prinzipien festlegt, darf staatliche Hilfe erst eingreifen, wenn die Tragfähigkeit der Selbsthilfeeinrichtungen erschöpft ist. Das Erfordernis der sozialen Sicherung der bei der Bergbau-Berufsgenossenschaft versicherten Arbeitnehmer läßt die Gesamt-

heit der Versicherungsträger in solidarischem Einstehen diesen Schutz gewähren.

Die gewonnenen Feststellungen lassen nicht den Schluß zu, in der gesetzlichen Unfallversicherung bestehe ein Prinzip allgemeiner Solidarhaftung, welches nunmehr eine Umverteilung aller Lasten nach Belieben der einzelnen Versicherungsträger oder des staatlichen Gesetzgebers ermöglicht. Insoweit ist dem Bundessozialgericht[1] zuzustimmen.
Auf Grund der fachlichen Gliederung der gesetzlichen Unfallversicherung, an der als grundsätzlicher Organisationsform festzuhalten ist, ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip die primäre Beschränkung der Solidarhaftung auf die einzelnen Versicherungsträger als den engsten Gemeinschaften, denen eine Erfüllung der Aufgaben der Unfallversicherung möglich ist. Wenn jedoch eine solch eng begrenzte Versichertengemeinschaft nicht mehr in der Lage ist, wirksame Unterstützung zu gewähren, hat der nächst größere genossenschaftliche Verband die Solidarhaftung zu übernehmen. In diesem Sinne ist entgegen der Entscheidung des Bundessozialgerichts von einem Prinzip der allgemeinen oder besser der umfassenderen bzw. erweiterten Solidarhaftung auszugehen. Dazu steht nicht in Widerspruch, daß dieses allgemeine Prinzip nur in Notfällen zum Tragen kommt.

---

1) BSGE 20, 101 ff (103)

3. A B S C H N I T T

Das Gemeinlastverfahren nach Art. 3 § 2 UVNG

I. Lohnsumme als Bemessungsgrundlage

Art. 3 UVNG geht bei der Verteilung der Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft von der Lohnsumme als Verteilungsschlüssel aus. Damit hat sich die Vorschrift der in der gesetzlichen Unfallversicherung und allgemein in der Sozialversicherung üblichen Beitragserhebungsgrundlage angeschlossen.
Die Lohnbezogenheit der Sozialabgaben stellt eine allgemeine Problematik dar, die auch über den Bereich der Regelung in Art. 3 UVNG von Bedeutung ist[1]. Als lohnbezogene Sonderabgabe wirken sich die Sozialversicherungsbeiträge für die lohnintensiven Unternehmen besonders belastend aus. Die Auswirkungen erhöhter Sozialleistungen treffen diese erheblich stärker als die kapitalintensiven Unternehmen.
Die schlechte wirtschaftliche Lage des Bergbaus ist u.a. auch durch die außerordentlich starke Lohnintensität der Bergwerksunternehmen bedingt[2].
Die Feststellung, daß die höhere Belastung der lohnintensiven Betriebe gegenüber den kapitalin-

---

1) Zur gesamten Problematik vgl.: Bericht des interministeriellen Arbeitskreises "Lohnbezogene Abgaben" unter Auswertung des von Prof. Müller (Freiburg) erstatteten Gutachtens über "Die wirtschaftlichen Auswirkungen der gesetzlichen Sozialabgaben auf die Lohnintensität der Mittel- und Kleinbetriebe" BT-Drucksache III/2723 = BArbBl. 61, 361 ff.

2) Vgl. dazu näher S. 78 ff

tensiven Unternehmen anderer Industriezweige nicht in gleichem Maße wettbewerbsbenachteiligend wirkt, da die Sozialabgaben letztlich über die Preise auf den Endverbraucher abgewälzt werden[1], gilt dann nur noch in beschränktem Umfang, wenn die Abwälzung auf den Endabnehmer aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit begrenzt ist. Dennoch sind es sowohl auf den Grundlagen der Sozialversicherung beruhende materielle Erfordernisse als auch praktische Erwägungen, die ein Festhalten der Lohnsumme als Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungsbeiträge gebieten.

1. Lohnsumme als Korrelat zur Versicherungsleistung

Die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage der Beiträge entspricht der Lohnbezogenheit der Leistungen in der Sozialversicherung[2]. In der Lohnbezogenheit der Leistungen und Beiträge spiegelt sich der versicherungsrechtliche Kern der Sozialversicherung. Es entspricht dem Wesen der Versicherung, die Entschädigungsleistung in Beziehung zur Vorleistung des Versicherten zu stellen. Der sachlogische Zusammenhang erfordert die Äquivalenz von Beitrag und Leistung[3]. Dieser versicherungsrechtliche Grundsatz führt dazu, daß sich in der Sozialversicherung die finanziellen Versicherungsleistungen nach der Lohnhöhe und damit nach dem Beitragsmaßstab richten.

---

1) So Rengert, a.a.O., S. 101; Ruf, a.a.O., S. 50; Wannagat, Sozialversicherungsrecht, S. 154, 155

2) Rengert, a.a.O., S. 101 ff

3) Ruf, a.a.O., S. 52 unter Bezugnahme auf das "Freiburger Gutachten" vgl. S. 136 Anm. 1; auch Rengert, a.a.O., S. 101 ff

Die Wahl einer anderen Beitragsgrundlage würde daher eine Abkehr vom versicherungsrechtlichen Prinzip der Sozialversicherung bedeuten und der weiteren Ausrichtung der Leistungen an der Lohnhöhe die innere Berechtigung nehmen.
Neben der versicherungsrechtlichen Forderung nach lohnbezogener Beitragserhebung bedingt auch die stärkere Inanspruchnahme der Versicherungsleistungen durch lohnintensive Unternehmen deren stärkere Belastung bei der Beitragserhebung[1]. Gerade dieser Gedanke führt in der gesetzlichen Unfallversicherung zu der berechtigt unterschiedlichen Belastung der kapital- und lohnintensiven Betrieben[2].

2. Beitragsfaktor Lohnsumme als Verwaltungsnotwendigkeit

Neben den versicherungsrechtlichen Grundsätzen sind es praktische Erwägungen, die zu einer Beibehaltung der Lohnsumme als Beitragsgrundlage der Unfallversicherung führen. Insbesondere beim Gemeinlastverfahren des Art. 3 § 2 UVNG sprachen verwaltungstechnische Notwendigkeiten für ein Festhalten an der Lohnsumme als Bemessungsgrundlage.
Gegenüber dem Erfordernis der inneren Bezogenheit von Beitrag und Leistung in der Versicherung ließe sich einwenden, daß diese Grundsätze

---

1) Davon ist eine Belastung nach haftungsmäßigen Maßstäben zu unterscheiden, d.h. nach der Zahl der eingetretenen Entschädigungsfälle. Vgl. S. 51

2) Auf die "ungerechte" Belastung der lohnintensiven Unternehmen weist Ohlgardt, Teilung und Abwälzung, S. 370 und "Umlagebescheide" S. 1261 hin.

wohl für die allgemeine Beitragserhebung, nicht aber innerhalb eines Gemeinlastverfahrens Geltung haben dürften. Das Gemeinlastverfahren beruht auf dem Prinzip des sozialen Ausgleichs zwischen dem wirtschaftlich Stärkeren und dem wirtschaftlich Schwächeren und geht nicht vom Grundsatz einer haftungsmäßigen Mittelaufbringung aus. Es hätte daher nahegelegen, innerhalb eines solchen Solidaraktes die finanzstärksten Unternehmen anderer Gewerbezweige in besonderem Maße zur gemeinsamen Lasttragung heranzuziehen. Theoretisch wäre daher eine Anknüpfung an den Umsatz oder den Gewinn als Bemessungsgrundlagen durchaus möglich und denkbar gewesen. Bei diesen Faktoren, wie bei jedem anderen Indiz der Ertragsstärke eines Unternehmens[1], besteht jedoch das Bedenken, daß diese Größen im Gegensatz zur Lohnsumme vom Unternehmen manipulierbar sind. Die Berufsgenossenschaften müßten zur Ermittlung einer gerechten Beitragssumme teilweise Funktionen der Finanzämter übernehmen, auf die sie von ihrem Aufbau und ihrer Bedeutung her nicht vorbereitet sind. Eine Umstellung der Beitragserhebung hätte daher eine Umordnung der Versicherungsträger zur Voraussetzung gehabt.
Es ist bisher noch kein Schlüssel gefunden worden, mit dem man die sozialversicherungsrechtliche Belastung unmittelbar und "gerecht" verteilen kann[2]. In vielen Fällen mag es unbefriedigend sein, auch für das Gemeinlastverfahren nach Art. 3 UVNG von der Lohnsumme als Bemessungsgrundlage auszugehen; das Fehlen eines besseren Schlüssels macht die Beibehaltung dieser Bemessungsgrundlage jedoch zu einer verwaltungstechnischen Notwendigkeit. Diese Überlegungen führen

---

1) Beispiele bei Ruf, a.a.O., S. 53

2) Ruf, a.a.O., S. 53

dazu, bei der Verteilung der Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft nicht von dem allgemein in der Sozialversicherung und der Unfallversicherung gültigen Beitragsschlüssel abzugehen. Auch das Bundesverfassungsgericht[1] hat zu der Regelung des Kindergeldgesetzes, wo die gleichen Einwände geltend gemacht werden konnten, den Standpunkt vertreten, es gebe praktisch keinen Beitragsschlüssel, der zu einer völlig gerechten Belastung der Betriebe führt. Das Bundesverfassungsgericht hat zu dieser Frage weiter ausgeführt, die Anknüpfung an den Lohn, die dem herkömmlichen System der Sozialversicherung entspreche, benachteilige zwar die lohnintensiven Betriebe, ein anderer Maßstab sei aber wiederum für andere Unternehmen ungünstig. Das Bundesverfassungsgericht hat daraus den Schluß gezogen, daß die in der Reichsversicherungsordnung für die Berufsgenossenschaften und damit auch für die Familienausgleichskassen zur Verfügung gestellten Beitragsmaßstäbe sachlich vertretbar und damit gerechtfertigt seien.

II. Vernachlässigung des Haftungsgedankens

Mit der Lohnsumme als Verteilungsschlüssel der Altlastregelung knüpft Art. 3 UVNG an die in der Unfallversicherung allgemein gültige Beitragsbemessungsgrundlage an. In der Finanzierung der Unfallversicherung kommt die Lohnsumme aber nicht unmanipuliert der Beitragserhebung zu, sondern erst über das Regulativ der Gefahrklassen. Im Gegensatz dazu geht Art. 3 § 2 UVNG allein von der Lohnsumme als Bemessungsgrundlage aus, ohne

---

1) BVerfGE 11, 105 ff (119, 121); vgl. auch BVerfG Beschluß vom 19. 12. 1967 in Kompass 1968, 42

über das Gefahrklassensystem die Unfallgefährlichkeit der einzelnen Betriebe oder Gewerbezweige zu berücksichtigen.
Daneben setzt Art. 3 § 2 Abs. 3 UVNG fest, daß bei dieser Regelung je Mitglied eine Jahreslohnsumme bis 30.000 DM außer Ansatz bleibt.

1. Lohnsumme als alleinige Bemessungsgrundlage

Schon § 739 RVO läßt beim Gemeinlastverfahren der §§ 737, 738 RVO eine vom üblichen System der Beitragserhebung abweichende Regelung zu. Nach dieser Vorschrift kann die Vertreterversammlung die Gemeinlast nach einem anderen Schlüssel umlegen als die eigene Entschädigungslast.
Dabei kommt auch die Möglichkeit in Betracht, eine Gemeinlast unter Außerachtlassung des Gefahrklassensystems nur nach der Lohnsumme umzulegen[1]. So ist z.B. bei einer früheren Gemeinlastbildung[2] für die Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft durch die 2. Verordnung zur Auflösung der Süd-Westdeutschen Eisen-Berufsgenossenschaft vom 24. 8. 1935[3] ein Verteilungsschlüssel nur nach der Lohnsumme aufgestellt worden. Nur wenn die Vertreterversammlung nichts anderes bestimmt, gilt gemäß § 739 Abs. 2 RVO derselbe Umlegungsschlüssel wie bei den Entschädigungsbeiträgen.
Diese für das Gemeinlastverfahren der §§ 738, 737 RVO geltenden Bestimmungen können als verfahrensrechtlicher Rahmen auch innerhalb der Gemein-

---

1) Bereiter-Hahn, a.a.O., § 739 Anm. 1; Lauterbach, Unfallversicherung, § 739 Anm. 6 unter Hinweis auf Art. 3 § 2 UVNG

2) Vgl. S.64

3) RGBl. I. S. 1111

lastbildung nach Art. 3 UVNG Anwendung finden, da diese Vorschrift eine Weiterentwicklung der Grundgedanken der §§ 737, 738 RVO darstellt. Der Verteilung der Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft allein nach der Lohnsumme liegt der Gedanke zu Grunde, daß diese Regelung vom Grundsatz solidarischen Einstehens getragen wird und eine nach Gefahrklassen aufgeteilte haftungsmäßige Berücksichtigung der einzelnen Gewerbezweige außer Betracht bleiben soll. Das Festhalten an der Lohnsumme als Bemessungsgrundlage mag den Gesetzgeber bewogen haben, die Verteilung der Altlast ohne Berücksichtigung des Gefahrklassensystems so auszurichten, wie die Lohnsummen als Folge der Abwanderung der Arbeitnehmer aus dem Bergbau in die einzelnen Gewerbezweige geflossen sind. Dabei ist der Gesetzgeber von einer Solidargemeinschaft der Unternehmer ausgegangen, die zwischen denen lohnintensiver Betriebe besonders eng ist. Grundlage dieser besonders engen Solidargemeinschaft der lohnintensiven Unternehmen ist die Tatsache, daß letztlich alle lohnintensiven Betriebe altlastgefährdet sind und im Zuge struktureller Umschichtungen notleidend werden können. Ihre besonders starke Inanspruchnahme bei der Unterstützung der notleidenden Bergbau-Berufsgenossenschaft eröffnet ihnen somit eine hypothetische Ausgleichsmöglichkeit.

2. Lohnsummenbegrenzung

Neben der Beschränkung auf die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage hat der Gesetzgeber in Art. 3 § 2 UVNG mit der Lohnsummengrenze von 30.000 DM eine weitere Besonderheit zum allgemeinen Fi-

nanzierungssystem der Unfallversicherung geschaffen. Damit ist hinsichtlich der besonders engen Solidargemeinschaft der lohnintensiven Betriebe eine Differenzierung getroffen, die letztlich am Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG ausgerichtet ist. Durch die Lohnsummengrenze von 30.000 DM werden die Klein- und Mittelbetriebe geschont und eine stärkere Heranziehung der Großunternehmen erreicht. Der Schutz dieses Teils der gewerblichen Wirtschaft ist eine sozialstaatliche Komponente, die sachlich gerechtfertigt ist und deren Berücksichtigung dem Gesetzgeber auch innerhalb eines Gemeinlastverfahrens nicht verwehrt bleiben darf[1].
Auch bei der schon erwähnten Kindergeldregelung besteht mit den Zuschüssen der gewerblichen Wirtschaft an die Landwirtschaft[2], deren Betriebe bekanntermaßen nicht sehr finanzstark sind, eine entsprechende Berücksichtigung besonderer sozialer Verhältnisse. Die Rechtfertigung einer solchen Regelung aus sozialstaatlichen Überlegungen hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannt[3].

III. Beschränkung der Gemeinlast

Das Ausmaß der Gemeinlastbildung, sowohl was den Umfang der Entschädigungslast angeht, die im solidarischen Einstehen der Versicherungsträger gemeinsam getragen wird, als auch in Bezug auf den Kreis der Berufsgenossenschaften, die zur Gemeinlastbildung herangezogen werden, kann vom Gesetzgeber beeinflußt werden. Von dieser Mög-

---

1) BVerfG Beschluß vom 19.12.1967 in Kompass 1968, 42
2) Vgl. §§ 11 Abs. 2, 14 Abs. 1 und § 2 KGG
3) BVerfGE 11, 105 ff (121)

lichkeit ist in Art. 3 UVNG Gebrauch gemacht worden, indem die Gemeinlast auf die Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft aus Versicherungsfällen vor dem 1. 1. 1953 beschränkt und lediglich für die gewerblichen Berufsgenossenschaften und die See-Berufsgenossenschaft angeordnet ist. Vom Gemeinlastverfahren freigestellt sind dadurch die Eigenunfallversicherungsträger und die landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften.

1. Umfangmäßige Beschränkung der Gemeinlast

Eine Gemeinlast muß nicht die gesamte Entschädigungslast einer Berufsgenossenschaft erfassen; sie kann sich auch auf Teile der Altlast beschränken. Diese Möglichkeit ergibt sich aus der Vorschrift des § 738 RVO. Eine gemeinsame Lasttragung soll nur soweit erfolgen als sie aus dem Gedanken des sozialen Ausgleichs heraus erforderlich ist. Ansonsten sollen die einzelnen Mitgliedsunternehmen durch das Finanzierungssystem der Unfallversicherung zur systematischen Unfallverhütung angehalten werden, ein Anreiz der bei einer totalen Gemeinlast wegfällt.
Der Wortlaut des § 738 RVO geht aber offensichtlich von einer, wenn auch teilweisen Gemeinlast aller beteiligten Berufsgenossenschaften aus. Demgegenüber berücksichtigt Art. 3 UVNG bei der Gemeinlastbildung lediglich einen Teil der Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft.

Ursprünglich sollte allerdings die gesamte Altlast aller am Gemeinlastverfahren beteiligter Berufsgenossenschaften neu verteilt werden. Der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften lehnte eine solche totale Gemeinlastbildung jedoch ab.[1)]

---

1) Vgl. S. 77, 78

Die Beschränkung der Gemeinlast auf die Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft rechtfertigt sich aus der auch im Vergleich zu den anderen lohnintensiven Gewerbezweigen extrem hohen Belastung dieses Versicherungsträgers. Gleichzeitig konnte durch die Beschränkung der Gemeinlastbildung verhindert werden, daß über den Weg eines teilweisen neuen Finanzierungssystems der fachliche Aufbau der Unfallversicherungs-Träger umgangen und damit in Frage gestellt wird. Aus Gründen der praxisnäheren und wirksamen Unfallverhütung soll das geltende System der Mittelaufbringung die Regel bleiben und eine gemeinsame Lasttragung nur auf wirklich notwendige Fälle beschränkt bleiben.

2. Beschränkung der Gemeinlast auf die gewerblichen Berufsgenossenschaften und die See-Berufsgenossenschaft

Schon nach § 738 RVO kann der Bundesminister für Arbeit und Sozialpolitik durch Rechtsverordnung bestimmen, "daß Berufsgenossenschaften ihre Entschädigungslast gemeinsam tragen". Es muß also nicht die Gesamtheit der Versicherungsträger zur Gemeinlast herangezogen werden; eine Beschränkung auf einen Teil der Berufsgenossenschaften ist möglich. Von dieser im Recht der gesetzlichen Unfallversicherung vorgesehenen Möglichkeit hat der Gesetzgeber auch in Art. 3 UVNG Gebrauch gemacht.
Die Beschränkung auf die gewerblichen Berufsgenossenschaften und die See-Berufsgenossenschaft entspricht auch dem System der Reichsversicherungsordnung.
Die Möglichkeit einer Gemeinlastbildung ist für die einzelnen Bereiche der Unfallversicherung

jeweils gesondert in den §§ 737-739 RVO für die allgemeine Unfallversicherung, in § 818 RVO für die landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und in § 880 RVO für die See-Unfallversicherung angeordnet. Wenn nach der Systematik der gesetzlichen Unfallversicherung eine Gemeinlast für jeden Bereich der Unfallversicherung gesondert angeordnet werden muß, so kann sie auch auf einzelne leistungsstarke Gruppen beschränkt bleiben.

Neben diesen aus dem systematischen Aufbau der Unfallversicherung hergeleiteten Erwägungen bestehen auch materielle Erfordernisse, die landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und die Eigenunfallversicherungsträger von der Gemeinlast zu befreien.
Die Eigenunfallversicherungsträger tragen die Entschädigungslast aus Unfällen in ihren Unternehmen. Darüberhinaus sind sie auch Versicherungsträger für Unfälle, deren Entschädigung in besonderem öffentlichen Interesse liegt[1]. Diesem Umstand trägt auch das Finanzierungssystem der Eigenunfallversicherungsträger Rechnung. Bund und Länder decken die Aufwendungen für die Unfallversicherung aus allgemeinen Steuermitteln; auch für die Finanzierung der übrigen Eigenunfallversicherungsträger gelten bestimmte Sonderregelungen[2]. Allgemein ausgeschlossen sind für alle die Vorschriften über die Gemeinlastbildung[3]. Es ist daher nicht sachwidrig, diesen Umständen in Art. 3 UVNG durch eine differen-

---

1) Vgl. §§ 653, 655, 656, 657 RVO

2) Vgl. §§ 767, 769, 770, 771 RVO; Lauterbach, Unfallversicherung, § 767 Anm. 9; Bereiter-Hahn, a.a.O., § 767 Anm. 2

3) Vgl. § 767 Abs. 2 Nr. 6 RVO; § 769 Abs. 2 Nr. 3 RVO

zierte Behandlung dieses Bereichs Rechnung zu tragen[1].

Auch die landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften nehmen im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Situation eine Sonderstellung ein. Die landwirtschaftlichen Unternehmen bestehen zum größten Teil aus Klein- und Mittelbetrieben, deren wirtschaftliche Lage durch die Tatsache und den Umfang der notwendigen staatlichen Zuschüsse hinreichend klargelegt ist. Soweit diese Betriebe nicht schon durch die Lohnsummengrenze von 30.000 DM geschützt sind, hat der Gesetzgeber mit der generellen Befreiung der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften eine aus wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten sachliche Differenzierung getroffen, die keine willkürliche Regelung erkennen läßt. Auch das Bundesverfassungsgericht[2] und das Bundessozialgericht[3] haben in diesen Motiven sachlich vertretbare Gründe für eine besondere Behandlung der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften gesehen.

Bei der Beschränkung der Verteilung der Rentenaltlast der Bergbau-Berufsgenossenschaft auf die gewerblichen Berufsgenossenschaften und die See-Berufsgenossenschaft mag auch eine gewisse Rolle gespielt haben, daß die Abwanderung der Arbeitnehmer aus dem Bergbau vornehmlich der gewerblichen Wirtschaft zu Gute gekommen ist[4]. Die

---

1) BVerfGE 14, 221 ff (240) für die Regelung nach dem Fremdrentengesetz, welches die Eigenunfallversicherungsträger gleichfalls von der Lasttragung befreit; so auch das BVerfG in seiner Entscheidung zu Art. 3 UVNG in Kompass 1968, 42

2) BVerfGE 14, 221 ff (240); vgl. auch BVerfGE 11, 105 ff (121)

3) BSGE 6, 213 ff (237)

4) Vgl. S. 142

Begrenzung der solidarischen Lasttragung rechtfertigt sich daher aus der engeren Vergleichbarkeit und dem näheren Sachzusammenhang zwischen diesen Bereichen der Gesamtwirtschaft als er etwa zur Landwirtschaft besteht.

IV. Ergebnis des 3. Abschnittes

Die Untersuchungen zum Gemeinlastverfahren nach Art. 3 § 2 UVNG haben ergeben, daß die Form der Lastenverteilung den Grundsätzen der allgemeinen Beitragserhebung in der Sozialversicherung und damit auch in der Unfallversicherung entspricht. Soweit Besonderheiten oder Abweichungen vom üblicherweise in der Unfallversicherung geltenden System der Mittelaufbringung vorliegen, handelt es sich um Folgen der besonderen Stellung einer Gemeinlastbildung zum normalen Finanzierungsverfahren oder um sozial-staatliche Komponenten, die vom Gesetzgeber berücksichtigt worden sind. Damit fügt sich das Gemeinlastverfahren den im ersten und zweiten Abschnitt der Untersuchung entwickelten materiellen Grundsätzen und Möglichkeiten an und steht nicht im Widerspruch zum Verfassungsrecht oder zum überkommenen System.der Unfallversicherung.

SCHLUSSBETRACHTUNG UND ERGEBNIS DER UNTERSUCHUNG

Ausgehend von der Frage nach dem Prinzip der Solidarhaftung führte der erste Abschnitt der Untersuchung zu dem Ergebnis, daß der versicherungsrechtliche Grundsatz der solidarischen Lasttragung der Unternehmer in den Berufsgenossenschaften die Grundlage der Mittelaufbringung in der gesetzlichen Unfallversicherung darstellt.
Der zweite Abschnitt befaßte sich mit der Stellung der Art. 3 UVNG zu diesem Grundsatz und stellte heraus, daß unter bestimmten Voraussetzungen über die Möglichkeiten der §§ 737, 738 RVO hinaus eine weitergehende Solidarhaftung der Versicherungsträger, aufbauend auf den Prinzipien der Solidarität und der genossenschaftlichen Selbsthilfe, möglich ist. Dabei stehen insbesondere die unfallbezogene Finanzierung und die gewerbliche Gliederung der Versicherungsträger einer solchen Ausweitung der Solidarhaftung nicht entgegen.
Die Untersuchungen im dritten Abschnitt zeigten, daß neben der grundsätzlichen Möglichkeit einer Solidarhaftung unter den Versicherungsträgern das konkrete Gemeinlastverfahren nach Art. 3 § 2 UVNG sich im Rahmen der Systematik der gesetzlichen Unfallversicherung bewegt.
Damit ist als Ergebnis der Untersuchung festzuhalten, daß die Gemeinlastbildung nach Art. 3 UVNG lediglich eine Weiterentwicklung der im Recht der gesetzlichen Unfallversicherung bereits vorgesehenen Möglichkeiten einer Solidarhaftung der Versicherungsträger darstellt.

L e b e n s l a u f

Ich wurde am 5.Juni 1939 in Essen geboren. Meine Eltern sind der verstorbene Sparkassendirektor August Küpper-Fahrenberg und seine Ehefrau Berta geb.Beckmann. Seit August 1966 bin ich mit Annedor Küpper-Fahrenberg geb.Buchholz verheiratet.

Nach vierjähriger Volksschulzeit besuchte ich von Ostern 1950 an das Neusprachliche Gymnasium Essen-Werden, wo ich am 3.März 1959 die Reifeprüfung ablegte.
Nach achtsemestrigem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an der Westfälischen-Wilhelms-Universität in Münster bestand ich am 30.September 1963 vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht Hamm (Westf.) die erste juristische Staatsprüfung.
Im November 1963 begann ich mit dem Vorbereitungsdienst, den ich am 26.Januar 1968 mit der zweiten juristischen Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt in Nordrhein-Westfalen abschloß.
Seit März 1968 bin ich als Rechtsanwalt beim Amtsgericht und Landgericht Essen zugelassen.